



Número: **0813090-53.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Francisco Borges**

Última distribuição : **24/11/2023**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes   | Procurador/Terceiro vinculado                                 |
|--|---|
| PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO<br>(REQUERENTE)   | LUIZ DUARTE FREITAS JUNIOR (ADVOGADO)                         |
| ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)   |   |
| MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA<br>(CUSTOS LEGIS)                                   |   |
| MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)  |   |
| ASSOCIACAO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS<br>DE SANEAMENTO - AESBE (TERCEIRO INTERESSADO) | ANTONIO COSTA LIMA JUNIOR (ADVOGADO)                          |
| SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDUSTRIAS<br>URBANAS RO (TERCEIRO INTERESSADO)              | LUIZ ALBERTO GURJAO SAMPAIO DE CAVALCANTE<br>ROCHA (ADVOGADO) |
| ISEQUIEL NEIVA DE CARVALHO (TERCEIRO<br>INTERESSADO)   | KELVER KARLOS DE SOUZA SILVEIRA (ADVOGADO)                    |

| Documentos   |                    |                         |         |
|--------------|--------------------|-------------------------|---------|
| Id.          | Data da Assinatura | Documento               | Tipo    |
| 24549<br>278 | 17/09/2024 11:33   | <a href="#">Acórdão</a> | ACÓRDÃO |



**Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Francisco Borges**

---

Processo: 0813090-53.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. ROWILSON TEIXEIRA

Data distribuição: 24/11/2023 13:39:25

Data julgamento: 01/07/2024

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERENTE: LUIZ DUARTE FREITAS JUNIOR - RO1058-A

Polo Passivo: ESTADO DE RONDONIA

---

**RELATÓRIO**

Trata-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Porto Velho contra a Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023, do Estado de Rondônia, que institui a Microrregião de Águas e Esgotos e sua estrutura de governança.

Assevera que o Chefe do Poder Executivo Estadual foi quem iniciou a referida norma e que em seus termos procedeu à inclusão compulsória dos municípios na microrregião sem ter sido possibilitado às municipalidades rejeitar a estrutura criada, retirando-lhes completamente o exercício da titularidade sobre os serviços da localidade, caracterizando afronta à autonomia municipal resguardada pela Constituição Estadual e Federal (art. 30, I, da CF).



Aduz que a gestão dos serviços de água e esgoto é de competência exclusiva do ente municipal e, no caso dos autos, a legislação estadual representa invasão/usurpação da sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que resulta em ofensa ao preceito do Pacto Federativo, citando precedente da ADI 2077/STF.

Pontua que não há compartilhamento de infraestruturas operacionais de abastecimento de águas e esgotamento sanitário entre as municipalidades integrantes da unidade regional, conforme exigência prevista no artigo 3º, inciso XIV, c/ c oartigo 8º, inciso I, ambos da Lei Federal n. 11.445/2007, e aduziu, que, em razão disso, não estaria caracterizado o “interesse comum” que é o principal fundamento para ser instituída a microrregião. Assim, aduz que a municipalidade teria legitimidade, como titular dos serviços, para exercer plena autonomia na prestação destes, os quais são de sua competência constitucional, citando como precedente a ADI 2340/STF.

Afirma, ainda, que, nos termos propostos no art. 8º na Lei Complementar n. 1.200/2023, criou-se a estrutura de regionalização exercida por meio do Colegiado Microrregional com participação conjunta do Estado e dos Municípios para deliberarem sobre as matérias de saneamento básico, no entanto, aduz que a norma estabelece percentuais de votação desproporcionais ao prever para o Estado o percentual de 45% do número total de votos, enquanto que prevê 55% do total de votos diluídos entre os municípios, de modo que algumas matérias a serem votadas pelo Colegiado Microrregional, nessa proporção, acarretam a concentração de poder nas mãos dos Estado, com a imposição da vontade estatal em detrimento das demais municipalidades.

Com estes fundamentos, o prefeito de Porto Velho/RO pugna pela procedência da ação, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade integral da norma, por ofensa ao Pacto Federativo e à Separação dos poderes (artigos 1º e 18, ambos da Constituição Federal), bem como pela indevida concentração de poder decisório pelo Estado em detrimento dos Municípios, e por violação à competência municipal (artigo 30, incisos I, V e VII, da Carta Magna). Alternativamente, almeja ver declarada a inconstitucionalidade ao menos dos artigos 2º e 8º, e incisos, todos da Lei Complementar 1.200/2023.

Em sede de liminar requereu a suspensão da eficácia normativa, porquanto seus efeitos estariam inviabilizando a continuidade de processos licitatórios na área de



saneamento básico pela Prefeitura de Porto Velho, e de outras municipalidades a exemplo da cidade de Jaru/RO que sofreu a suspensão de concorrência pública para serviços de saneamento.

A medida liminar foi indeferida no dia 27/11/2023 ante a ausência de situação concreta que evidenciasse a urgência da medida (*periculum in mora*), sendo determinando o processamento desta ADI nos termos do art. 12 da Lei n.9.868/1999 (rito abreviado) diante da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica (id. 22261074)

Colheram-se as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia (id. 22494758), pelo Governador do Estado (id. 22507017), bem como pela Assembleia Legislativa (id. 23347724), onde todos defendem a constitucionalidade da norma.

Houve ainda a admissão como *amicus curiae* das entidades SINDUR/RO - SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS URBANAS DO ESTADO DE RONDÔNIA e da AESBE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO, entretanto, não lhes conferindo poderes de formular pedidos (art. 138, § 2º, do CPC e ADPF 187). Por sua vez, a ASSOCIAÇÃO RONDONIENSE DE MUNICÍPIOS – AROM não foi admitida como *amicus curiae* em razão do não atendimento formal da representatividade e da não demonstração de seus objetivos institucionais. (id. 23285069)

O parecer do Ministério Público, da lavra do e. Subprocurador-Geral de Justiça Eriberto Gomes Barroso, foi pela procedência parcial da ação, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 8º, incisos I e II, da Lei Complementar n. 1.200/2023, com a modulação dos efeitos suspendendo-os até que a Assembleia Legislativa reaprecie a divisão das microrregiões, bem como a proporcionalidade nas votações do Colegiado Microrregional, e que sejam mantidos os demais dispositivos (id. 22828012)

Posteriormente, sobreveio novo requerimento do Prefeito da Capital postulando a concessão de liminar, desta feita sob a alegação de fato superveniente e urgente que justificava a imprescindibilidade de que fosse determinada a suspensão imediata da eficácia dos arts. 2º e art. 8º, e incisos da Lei Complementar 1.200/2023 até o julgamento final do



mérito, bem como fosse determinada a suspensão de uma assembleia convocada pelo Estado aos Municípios para implementar o Colegiado Microrregional.

O pedido de liminar foi deferido monocraticamente após aferição dos requisitos autorizadores da cautelar, em decisão datada de 08/03/2024, submetida ao “*ad referendum*” do Tribunal Pleno.

Ao tempo da sessão para referendo ou não da liminar, foram juntados memoriais pela Procuradoria-Geral do Estado complementando informações acerca da criação da norma e pugnando pelo não referendo da cautelar, bem como houve manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça que revendo posicionamento anterior se pronunciou pela revogação da medida liminar.

Sucedeu que, em sessão plenária do dia 15/04/2024, a liminar não foi referendada por esta Corte.

Atualmente os autos encontram-se suficientemente instruídos para julgamento do mérito.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Preenchidos os pressupostos legais de admissibilidade, conheço desta ação declaratória de inconstitucionalidade ADI).



Conforme já relatado, o Prefeito de Porto Velho/RO propôs esta ADI objetivando o controle concentrado da **Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023**, aduzindo que a norma padece de inconstitucionalidade formal e material ao “*instituir a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança*”.

Em resumo aduz que a norma foi criada com suposta violação ao pacto federativo e à separação dos poderes (artigos 1º e 18 da Constituição Federal) e ainda ofensa à competência municipal (artigo 30, incisos I, V e VII, da Carta Magna). Aponta que há concentração de poder decisório pelo Estado, mencionando que houve inobservância aos requisitos para criação da microrregião entre municípios limítrofes, afrontando ao art. 6º, §1º, da Constituição Estado, similar à previsão do art. 25, §3º, da Constituição Federal, e ainda sem a comprovação de interesse comum haja vista a ausência de compartilhamento de infraestruturas operacionais, conforme exigência prevista no artigo 3º, inciso XIV, c. c. o artigo 8º, inciso I, ambos da Lei Federal n. 11.445/2007.

A legitimidade ativa do prefeito decorre do art. 88, inciso IV, da Constituição do Estado de Rondônia, que o insere dentre os legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição estadual, confira-se:

**“Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:**

I - o Governador; II - a Mesa da Assembleia Legislativa; III - o Procurador-Geral de Justiça; **IV - o Prefeito** e a Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local; V - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VI - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores; VII - as federações sindicais e entidades de classe de âmbito estadual; VIII - o Defensor Público-Geral; IX - as Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa; e X - os Membros da Assembleia Legislativa.  
(...)

**§6º É de competência exclusiva dos órgãos do Poder Judiciário o controle difuso ou concreto de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal.”**



Ainda a princípio, cabe ressaltar que esta Corte possui competência estabelecida no art. 88, § 6º, da Constituição Estado de Rondônia, e no art.109, I, *k*, do RITJ/RO para realizar o controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em confronto com texto constitucional estadual de reprodução obrigatória, e, ainda que omissa a Constituição do Estado (STF - RE 598.016 – Agr/MA - Min. Eros Grau), a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos.

Anoto, ainda, que os autos estão suficientemente instruídos com manifestação das partes sobre o mérito da demanda, havendo a possibilidade de julgamento definitivo da ação, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, nos termos do artigo 12 da Lei 9.868/99.

Para a devida compreensão da matéria, peço vênica para transcrever o texto da Lei Complementar n. 1200/2023 que Institui a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança:

(...)

*“LEI COMPLEMENTAR Nº 1.200, DE 13 DE OUTUBRO DE 2023.*

*Institui a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança. O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:*

*Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:*

*CAPÍTULO I DO OBJETO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO*

*Art. 1º Fica instituída a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia, doravante designada de Microrregião, compreendendo a sua competência e a sua estrutura de governança. § 1º O disposto nesta Lei Complementar aplica-se ao Estado de Rondônia e seus municípios, que ora integram a Microrregião, bem como às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que com ela se relacionem para fins de execução das funções públicas de interesse comum previstas no art.3º desta Lei Complementar. § 2º Fica a Microrregião autorizada a constituir cooperação interfederativa, inclusive por meio da celebração de convênios de cooperação conforme art. 241, da Constituição Federal, com entes da administração pública federal, estadual e municipal, cujo propósito seja o de estabelecer cooperação para*



*a execução de funções públicas de interesse comum previstas no art. 3º desta Lei Complementar, com vistas à geração de ganhos de escala, à viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços e o cumprimento das metas de universalização previstas no art. 11-B da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.*

## **CAPÍTULO II**

### **DA MICRORREGIÃO DE ÁGUAS E ESGOTOS**

#### **Seção**

##### **Da Composição e Estrutura**

***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. § 5º Os valores fixados em resolução do Colegiado Microrregional, quanto ao rateio das despesas da Microrregião entre o Estado de Rondônia e os municípios, deverão ser consignados nos planos, programas e na legislação orçamentária pertinente a cada integrante da Microrregião, com dotação suficiente para suportar as despesas assumidas a cada exercício, nos termos do art. 9º desta Lei Complementar.

## *Seção II*

### Das Funções Públicas de Interesse Comum

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. Seção III

Das Diretrizes

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:

I - a instituição e manutenção de mecanismos que garantam a prestação isonômica dos serviços, observadas as peculiaridades locais, conferindo-se especial cuidado aos usuários e localidades dotados dos piores indicadores de renda e de acesso a serviços de saneamento;

II - o planejamento integrado dos serviços a que se refere o caput do art. 3º;

III - a promoção do diálogo, interação e cooperação efetiva entre o Estado e os Municípios, inclusive para que os objetivos, metas e prioridades de interesse comum microrregional possam ser compatibilizados com as políticas públicas e ações a cargo do Estado e dos Municípios;



IV - a ampla disponibilização de informações aos atores institucionais competentes das 3(três) esferas federativas, incluindo os órgãos de fiscalização e controle competentes, na forma da legislação; V - a promoção da transparência e participação social sobre as ações e políticas públicas em discussão e em implementação pela Microrregião, inclusive por meio da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento, oitiva para a tomada de decisão e no acompanhamento da prestação dos serviços de interesse comum;

VI - observância das peculiaridades regionais e locais; e

VII - efetividade e economicidade no uso dos recursos públicos.

### *CAPÍTULO III*

#### *DA GOVERNANÇA*

##### *Seção I*

##### *Da Estrutura de Governança*

Art. 5º A governança interfederativa da Microrregião observará, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Parágrafo único. Caberá à Microrregião diligenciar, conforme decisão do Colegiado Microrregional, a alteração, consolidação ou substituição dos instrumentos de gestão associada interfederativa vigentes, celebrados entre o Estado e os municípios.

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, composto por:

a) 5 (cinco) representantes escolhidos pelo Estado de Rondônia, sendo um deles da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico;

b) 6 (seis) representantes escolhidos pelos municípios integrantes da Microrregião; e

c) 1 (um) representante de Instituição Pública de Ensino Superior com sede no Estado de Rondônia a ser indicado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual;

III - o Conselho Participativo, composto por:

a) 4 (quatro) representantes da sociedade civil, escolhidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia; e b) 6 (seis) representantes da sociedade civil, escolhidos pelo Colegiado Microrregional; IV - o Secretário-Geral será indicado pelo Presidente do Colegiado Microrregional.

Parágrafo único. O Regimento Interno da Microrregião disporá, dentre outras matérias, sobre: I - o funcionamento dos órgãos mencionados nos incisos I a III do caput, bem como as atribuições do Secretário-Geral, inclusive as previstas no art. 14 desta Lei Complementar;

II - a forma de escolha dos membros do Comitê Técnico e do Conselho

Participativo, observando-se, quanto a este último, tanto quanto possível, o disposto no art. 47 da Lei Federal nº 11.445, de 2007; III - a criação e funcionamento das Câmaras Temáticas, permanentes ou temporárias, ou de outros órgãos, permanentes ou temporários; e

IV - a organização administrativa da Microrregião e seu sistema integrado de rateio e alocação de recursos e de prestação de contas, o qual deverá privilegiar a transparência e o compartilhamento de eventuais ônus e benefícios entre os entes federativos integrantes da Microrregião.

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. Seção II



*Do Colegiado Microrregional*

*Subseção I*

*Da Composição e do Funcionamento*

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 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 quórum qualificado em sede de Regimento Interno ou mediante a aprovação de resoluções específicas.



§ 3º Presidirá o Colegiado Microrregional o Governador do Estado 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 que tenha sido formal e expressamente indicado pelo Governador para substituí-lo.

§ 4º O Conselho Microrregional deverá editar Resolução, contendo o quantitativo de votos atribuídos ao Estado e a cada Município, considerando as regras dos incisos I e II do caput e do § 1º deste artigo e o quantitativo populacional de cada Município, sempre que houver novo censo do IBGE que possibilite a contagem da população dos municípios da Microrregião.

§ 5º Até que seja divulgada nova contagem da população dos municípios da Microrregião, mediante censo do IBGE, nos termos do § 4º deste artigo, o número de votos de cada um dos membros do Colegiado Microrregional será calculado com base nas informações populacionais provenientes do censo do IBGE mais recente disponível e será divulgado por meio de anexo ao Regimento Interno provisório da Microrregião, a ser publicado nos termos do art. 22 desta Lei Complementar.

## Subseção II

### Das Atribuições

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/ou Estado que tenham reflexos no exercício das funções de interesse comum microrregional;

III - elaborar programas e projetos de interesse da Microrregião, em harmonia com as diretrizes do 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 suportam 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 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.

§ 2º O Colegiado Microrregional poderá, para melhor organização das decisões que envolvam o planejamento dos serviços e a implementação de soluções para universalização dos serviços, instituir Câmaras Temáticas, definindo a forma de organização e âmbito de atuação destas.

§ 3º Não se concederá a autorização prevista na alínea “e” do inciso VII deste artigo, no caso de projetos que sejam considerados prejudiciais à viabilidade econômico-financeira, modicidade tarifária e universalização de acesso aos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário prestados nos municípios integrantes da Microrregião.

§ 4º No caso de o Colegiado Microrregional deliberar, nos termos da alínea “e” do inciso VII deste artigo, pela unificação da prestação de serviços públicos de interesse comum, em 2 (dois) ou mais municípios que integram a Microrregião, ou de atividades dele integrantes, o Secretário-Geral da Microrregião deverá subscrever os instrumentos jurídicos que darão suporte à unificação.

§ 5º A unificação dos serviços em municípios que já tenham celebrado contratos de concessão, precedidos de licitação, para a delegação da prestação dos referidos serviços dependerá do advento do termo contratual ou da ocorrência de outra hipótese de extinção do respectivo contrato de concessão, sendo assegurado nessas outras hipóteses a indenização à parte contratada.





§ 6º Havendo serviços interdependentes, deve ser celebrado o respectivo contrato entre os prestadores, na forma prevista no art. 12 da Lei Federal nº 11.445, de 2007.

§ 7º Os atos do Colegiado Microrregional serão publicados no Diário Oficial do Estado de Rondônia, sendo que os atos normativos adotarão a forma de resoluções e deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico. Seção III

#### Do Comitê Técnico

Art. 10. O Comitê Técnico tem por finalidade apreciar e manifestar-se tecnicamente sobre matérias que venham a ser designadas pelo Colegiado Microrregional.

§ 1º Presidirá o Comitê Técnico o Secretário-Geral.

§ 2º O Comitê Técnico poderá ser segmentado em Câmaras Temáticas, inclusive, se necessário, para análise de questões específicas, nas quais poderá haver a participação de técnicos de entidades públicas ou privadas. § 3º As Câmaras Temáticas poderão ter competência deliberativa para assuntos definidos conforme aprovação do Colegiado Microrregional e regras definidas no Regimento Interno da Microrregião.

#### *Seção IV*

#### *Conselho Participativo*

Art. 11. São atribuições do Conselho Participativo:

I - elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da Microrregião;

II - apreciar matérias relevantes por indicação do Colegiado Microrregional;

III - propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos; IV - convocar audiências e consultas públicas sobre matérias sob sua apreciação;

V - escolher por maioria simples um de seus membros para coordená-lo; e



VI - acompanhar, por meio de seu coordenador, as deliberações do Colegiado

Microrregional, tendo acesso aos documentos e informações que instruem as deliberações do referido colegiado e podendo se manifestar para consignar suas ponderações e opiniões.

Art. 12. O Colegiado Microrregional estabelecerá, por meio do Regimento Interno e resoluções específicas, conforme o caso, os procedimentos adequados à participação popular, observadas as seguintes diretrizes: I - a divulgação dos planos, programas, projetos e propostas, com antecedência mínima de 15(quinze) dias; II - o acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental, elaborados por autorização do Colegiado Microrregional ou pelos entes federativos que o integram;

III - a possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho Participativo e do Comitê Técnico para sustentação; e

IV - o uso de audiências e de consultas públicas como forma de se assegurar o pluralismo e transparência. Art. 13. A Microrregião, por meio dos órgãos integrantes da sua estrutura de governança, poderá convocar audiências públicas na forma do Regimento Interno ou sempre que a relevância da matéria exigir para: I - expor suas deliberações;

II - debater os estudos e planos em desenvolvimento; e

III - prestar contas de sua gestão e resultados.

#### *Seção V*

##### *Do Secretário-Geral*

Art. 14. O Secretário-Geral é o representante legal da Microrregião, cumprindo-lhe dar execução às deliberações do Colegiado Microrregional.

*§ 1º O Secretário-Geral participa, sem voto, de todas as reuniões do Colegiado Microrregional, sendo responsável pelo registro e publicidade de suas atas.*

§ 2º O Secretário-Geral e o seu suplente serão escolhidos pelo Presidente do Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico.



§ 3º Nas hipóteses de ausência ou vacância do cargo de Secretário-Geral, exercerá interinamente as suas funções o Secretário-Geral suplente.

#### CAPÍTULO IV

##### *DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA MICRORREGIÃO*

Art. 15. Fica criado, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo de Desenvolvimento Da Microrregião, fundo orçamentário especial, vinculado ao Colegiado Microrregional, com a finalidade de dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento dos serviços de interesse comum da Microrregião. Art. 16. O efetivo funcionamento do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião dependerá da edição e aprovação de regulamento pelo Colegiado Microrregional, bem como da adaptação eventualmente necessária da legislação orçamentária estadual.

Art. 17. Constituirão receitas do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião:

I - recursos do Estado de Rondônia e dos municípios a eles destinados por disposição legal ou contratual, mesmo que decorrentes de transferências da União, proporcionais à arrecadação de cada Município; II - transferências da União a ele destinadas;

III - empréstimos nacionais e internacionais, recursos provenientes de cooperação internacional ou de acordos intergovernamentais;

IV - produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos; V - recursos decorrentes do pagamento de outorgas obtidas em função da delegação de serviços de interesse comum, conforme deliberado pelo Colegiado Microrregional;

VI - doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais; e

VII - recursos decorrentes de transferências financeiras de outros fundos, cujo objeto seja correlato ou compatível com as ações, programas e projetos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 18. O funcionamento e gestão do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião serão regulamentados pelo Colegiado Microrregional, observada a legislação aplicável.



Art. 19. O Poder Executivo estadual divulgará em sítio eletrônico e no Diário Oficial relatório quadrimestral do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião, constando o detalhamento das fontes de receita e respectivas aplicações, bem como deverá encaminhá-lo à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, aos órgãos de fiscalização e controle competentes e ao Colegiado Microrregional.

## *CAPÍTULO V*

### *DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS*

Art. 20. A Resolução do Colegiado Microrregional 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 da estrutura administrativa do Estado de Rondônia ou de municípios que a integram. Parágrafo único. Até que seja editada a resolução prevista no caput deste artigo, as funções de secretaria e suporte administrativo da Microrregião serão desempenhadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - SEDEC, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

- I - agendar, convocar, organizar e secretariar as reuniões do Conselho Deliberativo;
- II - apoiar o presidente do Colegiado Microrregional em assuntos de caráter técnico e operacional;
- III - preparar e acompanhar a tramitação da documentação de natureza técnica e administrativa;
- IV - preparar, distribuir e arquivar as correspondências afetas ao Colegiado Microrregional; e
- V - elaborar relatórios periódicos sobre o andamento dos trabalhos do Colegiado Microrregional.

Art. 21. Na hipótese de concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos termos das alíneas "b" e "e" do inciso VII do art. 9º desta Lei Complementar, as funções de regulação e fiscalização serão inicialmente desempenhadas pela Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO, ou outra entidade estadual que venha a substituí-la no exercício de suas competências, sem prejuízo do disposto na alínea "f" do inciso VII do art. 9º desta Lei Complementar. § 1º Os municípios, com apoio dos órgãos de governança e assessoramento do Estado e da Microrregião, quando cabível,



deverão diligenciar a extinção dos instrumentos jurídicos que tenham delegado as funções de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento para entidade reguladora distinta da AGERO, admitindo a fixação de período de transição pelo Colegiado Microrregional.

§ 2º Para fins de atendimento do disposto no § 1º deste artigo, os municípios ou a entidade microrregional deverão observar, no que couber, o disposto no § 1º-B do art. 23 da Lei Federal nº 11.445, de 2007. Art. 22. O Governador, por meio de Decreto, editará o Regimento Interno provisório da Microrregião, o qual vigorará pelo prazo de até 24 (vinte e quatro) meses contados da sua publicação e disporá, no mínimo, sobre os procedimentos pertinentes à convocação, instalação, funcionamento do Colegiado Microrregional e implementação de suas decisões.

Art. 23. Os planos editados pelos municípios, referentes aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário antes da vigência desta Lei Complementar, permanecerão em vigor nos termos da legislação aplicável, podendo ser substituídos, adequados ou consolidados pelo Plano Microrregional, mediante deliberação do Colegiado Microrregional.

Art. 24. A representação judicial e a atividade de consultoria e assessoramento jurídico da Microrregião serão exercidas pela Procuradoria Geral do Estado de Rondônia - PGE/RO, em conformidade com sua Lei Orgânica. Art. 25. Os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados nos municípios que integram esta Microrregião deixam de ser função pública de interesse comum das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões antes existentes no Estado do Rondônia.

Art. 26. Revogam-se as seguintes normas estaduais:

I - Lei nº 3.654, de 9 de novembro de 2015; e

II - Lei nº 4.955, de 19 de janeiro de 2021.

Art. 27. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 13 de outubro de 2023, 135º da República.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS

Governador”



DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA NA CRIAÇÃO DA NORMA - AUSÊNCIA DA INICIATIVA PARLAMENTAR

Imperioso esclarecer que, no controle abstrato de constitucionalidade, o julgador não está adstrito ao parâmetro de constitucionalidade indicado pelo autor ("causa de pedir aberta"), o que significa que é possível declarar uma lei inconstitucional com base em outro fundamento jurídico que não foi alegado pelo autor da ADI. Precedente STF - ADI 3796/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 8/3/2017 (Info 856).

A partir disso, embora não tenha sido alegado pelo autor, a meu ver a norma estadual em questão possui vício de iniciativa ao ter sido criada pelo Chefe do Executivo (Governador) com a finalidade de instituir Microrregião de municípios, porém, usurpando da iniciativa/atribuição reservada ao Poder Legislativo Estadual (Assembleia Legislativa).

A **Constituição Federal prevê no art. 25, §3º**, que “*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.*”

Por similaridade ao disposto na Carta Magna, **temos na Constituição do Estado Rondônia a previsão no §1º do art. 6º** de que “*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.*”

Constituição de 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”



Todavia, sabe-se que em matéria de iniciativa de leis, a competência reservada ao Chefe do Executivo deve ser interpretada restritivamente, haja vista que, via de regra, quem tem competência para legislar é o Poder Legislativo.

É certo que o **art. 39 da Constituição de Rondônia** prevê dentre os legitimados para criar leis complementares e leis ordinárias estaduais, o Chefe do Poder Executivo, no entanto, o regramento também determina que a iniciativa se dê em observância às formas previstas no seu próprio texto constitucional. Em seguida, o texto constitucional menciona as matérias que são de iniciativa privativa do Governador do Estado, e **dentre as quais não se insere a competência para instituir microrregião**. Confira-se:

Constituição de Rondônia:

**“Art.39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição”**

**§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:**

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.



Mais adiante, em consonância com as matérias que são reservadas ao Chefe do Executivo, a **Constituição Estadual no seu art. 65 também fixa as atribuições privativas do Governador do Estado**, destacando-se:

“DAS ATRIBUIÇÕES DO GOVERNADOR DO ESTADO

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

**III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis;**

V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;

VI - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

VIII - decretar e executar a intervenção nos Municípios, nomeando o interventor;

IX - remeter mensagens e plano de governo à Assembleia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação dos negócios do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;

XIII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de investimentos, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

XIV - prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior, importando crime de responsabilidade o seu descumprimento;

XV - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei;

XVI - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição;

XVII - sancionar as leis delegadas;





**XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º desta**

**Constituição; (...)**

Nesse diapasão, nota-se dos termos da Constituição Estadual que não compete ao Chefe do Poder Executivo iniciar/criar normas para a instituição de microrregião.

Tal conclusão torna-se mais evidente quando se verifica o disposto no **art.30, caput, e inciso X, da Constituição Rondoniense, que expressamente atribui à Assembleia Legislativa a competência normativa para instituir microrregião, confira-se:**

***Constituição Estadual***

*“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.”*

No entanto, NÃO houve iniciativa Parlamentar na criação da norma em comento, pois os documentos inclusos demonstram claramente que a Lei Complementar n. 1200/2023 foi totalmente criada pelo Governador do Estado, que a partir do Estudo técnico realizado pelo BNDES, sob sua encomenda, criou o Projeto de Lei Complementar n. 35/2023, e no dia 26/09/2023 encaminhou o projeto normativo por meio da Mensagem n. 36 de 12/09/2026 para a Assembleia Legislativa.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa na sessão do dia 13/10/2023 aprovou a norma por maioria, com celeridade, visto que decorridos apenas 15 dias da entrega do projeto, sem que houvesse inclusive o parecer prévio da Comissão de Constituição e Justiça da Casa de Leis, observando-se que por ocasião da votação alguns deputados se abstiveram da aprovação por não conhecer do texto da norma.



Não obstante, o fato é que a Lei Complementar Estadual n. 1200/2023 foi criada sem observância ao princípio constitucional da separação dos poderes previstos no art. 2º da Carta Magna, com reprodução obrigatória no art. 7º da Constituição Estadual de Rondônia.

Sobre a separação dos Poderes, a Constituição Federal dispõe:

“**Art. 2º.** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Por simetria, a Constituição Estadual de Rondônia reproduz que:

“**Art. 7º.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.**

(...)”

Decorre do princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição Estadual, a determinação do constituinte originário de que determinadas matérias possuem iniciativa reservada, atribuindo a uma autoridade específica a competência para a deflagração do processo legislativo.

Tal regra traduz-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos, por isso mesmo, é de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.

No caso, pode-se dizer que a Assembleia Legislativa abriu mão de exercer a atribuição que lhe é reservada pela Constituição Rondoniense para a iniciativa de lei complementar específica para tratar do tema, porquanto recebeu das mãos do Governador do



Estado o projeto de Lei Complementar n. 35/2023 que deu origem à Lei Complementar n. 1200/2023 para a instituição de Microrregião, aprovando e sujeitando a aprovação do projeto ao ato sancionatório do próprio autor da norma.

Contudo, tal anuência da Casa de Leis não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa.

A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte.

Há na jurisprudência do STF entendimento de que mesmo a convalidação pelo poder legitimado que teve a competência legislativa usurpada, não tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical.” Veja-se o seguinte aresto do STF:

STF: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. **A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe**



**do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF.** Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES). - A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO". - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF). - (ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)

Com efeito, a inconstitucionalidade formal ocorre quando as normas ou atos são provenientes de autoridades incompetentes ou quando não são observadas as formas da produção legislativa ou do ato administrativo.

Sobre o tema cito a lição de Luís Roberto Barroso:

"A Constituição disciplina o modo de produção das leis e demais espécies normativas primárias, definindo a competência e procedimentos a serem observados em sua criação. De parte disso, em sua dimensão substantiva, determina condutas a serem seguidas, enuncia valores a serem preservados e fins a serem buscados. **Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para o seu ingresso no mundo jurídico.**(...) A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato. Se, por exemplo, a Assembleia Legislativa de um Estado da Federação editar uma lei em matéria penal ou em matéria de direito civil, incorrerá em inconstitucionalidade por violação da competência da União na matéria. **De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se**



determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. O processo ou procedimento legislativo completo compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação."(O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 4ªed.São Paulo: Saraiva.2009. pp. 26/27.) - grifei

Nesse panorama, o vício de iniciativa na criação da Lei Complementar n. 1200/2023 se faz evidente, pois, conforme a Constituição do Estado de Rondônia, cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado (art. 30 da CE), em especial instituir a Microrregião, matéria da qual o texto constitucional estadual não confere ao Governador do Estado suplantar essa competência legislativa.

Nem se diga tratar-se de competência comum do Parlamento e do Chefe do Poder Executivo, pois, conforme exposto, a Constituição Rondoniense não inseriu a matéria dentre aquelas previstas nas atribuições do Governador do Estado (art. 65 da Constituição Rondoniense).

Além disso, conforme o disposto no art. 30 da Constituição de Rondônia, cabe ao Chefe do Executivo, por sua vez, o poder de sancionar ou não a lei complementar que deveria ter sido iniciada pelo Parlamento Estadual, cabendo-lhe exercer o veto quando identificasse incompatibilidades com o interesse público ou com aspectos formais e materiais previstos na Constituição. No entanto, como visto, o Chefe do Executivo se arvorou da atribuição do Parlamento para criar a norma que ele mesmo sancionaria.

Outrossim, ressalto que na jurisprudência há registro de julgamento da ADI 2809/RS pelo Supremo Tribunal Federal, onde o Estado gaúcho buscava ver reconhecida a ilegitimidade da Assembleia Legislativa para inclusão de municípios na região metropolitana. Na oportunidade, a Suprema Corte julgou improcedente o pleito estatal, reconhecendo a legitimidade do parlamento estadual para iniciar norma sobre a matéria, confira-se:

**STF: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIÃO METROPOLITANA. INTERESSES COMUNS. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. MUNICÍPIOS LÍMITROFES. LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NA LEI. INEXISTÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO**



IMPROCEDENTE. 1. Região metropolitana. Municípios limítrofes. Observância do disposto no artigo 25, § 3º, da Carta Federal, que faculta ao estado-membro criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, destinadas a regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns. 2. Criação de regiões metropolitanas. Exigência de lei complementar estadual. Inclusão de município limítrofe por ato da Assembléia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência. 3. Lei Complementar. Existência de limites territoriais. Observância dos requisitos constitucionais. Inocorrência de vício formal ou material. 4. Violação ao artigo 63, I, da Constituição Federal. Inclusão de município no âmbito da região metropolitana instituída. Aumento de despesa em projeto de iniciativa do Poder Executivo. Inexistência. A alocação de recursos financeiros específicos no orçamento estadual e municipal é destinada à organização, planejamento e gestão da região metropolitana, no âmbito da qual está inserido o município limítrofe. 5. Despesa fixa vinculada à região metropolitana. Ausência de ônus maior para o Estado na realização de obras e serviços. Obrigatoriedade de prévia autorização orçamentária específica. Observância. **Ação julgada improcedente.** (ADI 2809, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25-09-2003, DJ 30-04-2004 PP-00032 EMENT VOL-02149-05 PP-00829)

Ressalta-se, ainda, que no referido precedente, embora o STF não tenha examinado a competência do Governador do Rio Grande do Sul para criar microrregião, por outro lado, reconheceu a legitimidade do Poder Legislativo para iniciar lei complementar referente ao tema.

*Ad argumentandum tantum*, observei ter vigorado anteriormente em nosso Estado a Lei n. 3.654, de 9 de novembro de 2015, que 'Institui a Região Metropolitana de Porto Velho, e dá outras providências'. Tal norma foi genuinamente criada por iniciativa da Assembleia Legislativa, de autoria do Deputado AELCIO DA TV - PP, evidenciando, por mais



esse viés, a legitimidade do Parlamento Estadual para tratar da matéria em questão. Referido regramento, no entanto, foi revogado pela indigitada Lei Complementar n. 1200/2023, que como visto foi iniciada/criada pelo Chefe do Poder Executivo.

Sobre o tema “vício no procedimento de elaboração da norma”, destacam-se as lições do professor Pedro LENZA *in* Direito Constitucional Esquematizado, 13ª edição, Editora Saraiva: São Paulo, 2009, que classifica o vício de iniciativa como sendo uma das formas de inconstitucionalidade formal propriamente dita, aduzindo que:

“Inconstitucionalidade formal propriamente dita.

(...) a inconstitucionalidade formal propriamente dita decorre da inobservância do devido processo legislativo. Podemos falar, então, além do vício de competência legislativa (inconstitucionalidade orgânica), em vício no procedimento de elaboração da norma, verificado em dois momentos distintos: na fase de iniciativa ou nas fases posteriores.

**Vício formal subjetivo:** o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República, como as que fixam ou modifiquem os efeitos das Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1º, I da CF/88.

**Iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou reservada, significa, no exemplo, ser o Presidente da República o único responsável para deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria. Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional.”** (Destacamos).

Com essas considerações, **declaro a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da Lei Complementar n. 1200/2023, por entender ter havido ofensa aos arts. 7º, art. 30, caput, inciso X; art. 65, inc. III e XVIII, todos da Constituição de Rondônia.**

## DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NA INSTITUIÇÃO DA MICRORREGIÃO - AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Prossequindo na análise, verifico que a indigitada Lei Complementar Estadual instituiu Microrregião sem observar norma geral da União prevista no Estatuto da Metrópole,



segundo o qual, no art. 3º, § 2º, a criação de microrregiões devem ser precedidas de Estudo técnico e de Audiências Públicas com todos os Municípios envolvidos.

Ocorreu que no processo de criação da Lei Estadual foi realizada apenas uma única Audiência Pública para a apresentação do estudo técnico visando instituir microrregião de saneamento básico do Estado de Rondônia.

Sabe-se que o serviço de saneamento básico é de competência do Município como regra. No entanto, quando a função pública desse serviço deixa de ser de interesse local, e passa a ter natureza de interesse comum, a titularidade será exercida pelo Estado em conjunto com os municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, na forma da respectiva lei complementar estadual.

Como já mencionado, a Constituição Federal no art. 25, §3º, autorizou aos Estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões mediante lei complementar, e no caso do Estado de Rondônia a Constituição local concedeu tal atribuição especialmente à Assembleia Legislativa, nos termos do art. 30, inciso X, da Constituição Rondoniense.

Todavia, a União editou como regra geral o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) como forma de auxiliar os Estados na criação de unidades regionais previstas no art.25, §3º, da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes e critérios a serem seguidos. Confira-se o art. 1º do Estatuto da Metrópole:

**“Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.**

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, **as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:**





I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

II – (VETADO).

III - às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)”

Com efeito, tanto a Constituição Federal quanto a Constituição de Rondônia preveem que o Estado, ao legislar sobre os temas que lhe são inerentes, deve manter observância às normas gerais da União, e somente na ausência de normas gerais é que o Estado tem liberdade para determinar o seu interesse regional, conforme previsto no art. 9º, parágrafo único, da Constituição Estadual com similaridade ao art. 24, §2º e §3º, da Constituição Federal. Veja-se:

Constituição Federal:

“Art. 24 (...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

Constituição Estado Rondônia:

“Art. 9º (...)

Parágrafo único - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, a competência do Estado é plena para atender às suas peculiaridades.”

Pois bem, o Estatuto da MetrÓpole (regra geral) estabelece que a criação de microrregião deve ser precedida de **estudos técnicos e de audiências públicas** com as Municipalidades que irão integrar a unidade territorial. Confira-se:



Estatuto da Metrópole (Lei n.13.089/2015)

“Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (...)

**§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou demiorregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.”**

No entanto, como já mencionado, consta dos autos ter havido uma única audiência pública realizada antes do projeto de Lei Complementar Estadual ser enviado à Assembleia Legislativa, solenidade que foi promovida pelo Chefe do Executivo no dia 22/8/2023, de forma presencial e mediante transmissão *on line*, oportunidade em que foi apresentado tão somente o estudo técnico realizado pelo BNDES para a criação da microrregião única englobando todos os Municípios do Estado.

Na Ata de Audiência Pública n. 001/2023 (id. 22507023 - pág.1 ) consta a participação dos representantes do Estado; da Companhia de Aguas e Esgotos de Rondônia - CAERD; de alguns populares e a participação somente de alguns representantes de pequenos Municípios, tais como Cabixi, Cerejeiras, Costa Marques, Espigão do Oeste, Governador Jorge Teixeira, Monte Negro, Nova Brasilândia do Oeste, Nova União, Pimenta Bueno, Santa Luzia do Oeste, Vale do Anari, Vale do Paraíso, Ouro Preto do Oeste. Porém, não houve a participação dos Municípios de contingente populacional, especialmente Porto Velho, Ji-Paraná, Ariquemes, Vilhena, Cacoal, entre outros.

No entanto, as Municipalidades que estavam presentes naquela solenidade demonstraram muitas dúvidas sobre o estudo técnico apresentado, havendo indagações sobre como seriam suas participações, e como ficariam suas autonomias sobre a execução e gestão do sistema de saneamento básico que mantinham, dentre outras perguntas.

Na oportunidade, conforme o conteúdo *on line* daquele audiência, as respostas dos palestrantes não sanaram todas as dúvidas, e tampouco abordaram o conteúdo do projeto de lei da norma que seria implementada. A apresentação limitou-se ao estudo técnico realizado, e após aquele único evento não foi oportunizado prazo às Municipalidades ofertarem



outras propostas quanto à criação de microrregião de saneamento básico, inclusive, não houve o atendimento ao pedido de alguns dos presentes pela realização de outras audiências públicas antes do envio do projeto à Assembleia Legislativa.

De se registrar que, após a referida solenidade realizada no dia 22.08.2023, o Governador do Estado no dia 26.09.2023 encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar para a criação da Microrregião, e o Parlamento por sua vez aprovou a norma no dia 13.10.2023, sem ter organizado novas audiências públicas com as Municipalidades para discutir o tema de interesse de todos.

Nesse panorama, não se pode olvidar que a criação da microrregião ocorreu sem a devida observância à norma geral da União, materializada no Estatuto da Metrópole, porquanto sequer houve audiências públicas apenas com as municipalidades para que elas pudessem discutir com o Estado o estudo técnico sobre o agrupamento regional que iriam integrar para alcançar as metas de universalização do saneamento básico.

Os municípios, nesse caso, foram meros expectadores de um arranjo legislativo totalmente criado pelo Governador, sendo aliçados de ampliar o debate sobre a criação da Microrregião.

Ainda que se diga que os Municípios são integrados de forma compulsória à Microrregião, não se pode olvidar que tal compulsoriedade não afasta a necessidade de que antes de criar a unidade territorial sejam realizadas audiências públicas para permitir as municipalidades discutirem o interesse comum voltado ao saneamento básico, sob pena de caracterizar violação à autonomia dos Municípios.

É bom que se diga que previsão do art. 3º, § 2º, de Estatuto da Metrópole é posterior ao entendimento do STF no julgamento da ADI 1842, julgada em 06.03.2013 que reconheceu o caráter compulsório da participação dos municípios em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Contudo, o referido precedente não esquivou-se de observar que o caráter compulsório não esvazia a autonomia municipal, veja-se:

“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.**"

(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)

Nas palavras do relator, ministro Luiz Fux no julgamento da ADI 1842 destaco:

“É de se observar, contudo, que essas competências de administração de problemas por um ente federado com alcance mais abrangente só podem ser realizadas em benefício dos interesses compartilhados pelas áreas afetadas. Ou seja, a participação dos interessados nos processos de tomada de decisão e a possibilidade do seu controle efetivo, como sói acontecer em um país democrático, não pode ser olvidada de forma alguma. A importância de se ressaltar isso está em entender que, no que tange especificamente à compreensão do § 3º do art. 25 da Carta Política, a competência de um Estado para gerir os interesses comuns não pode desconsiderar a autonomia política e administrativa dos demais Estados nem ser realizada em desconformidade com os interesses e necessidades locais.

(...)

Imperioso, contudo, atentar para o fato de que a competência do Estado, nos moldes em que delineada na Constituição Federal, não significa absorção da competência dos Municípios quanto à decisão sobre interesses locais, mas, sim, participação do Estado, conjuntamente com os Municípios, na administração dos interesses que extrapolam a esfera de um só Município. O interesse comum, portanto, não deixa de ser local.”

Diante dessa perspectiva, se é devido garantir aos Municípios integrantes de unidade regional a participação na tomada de decisões na gestão conjunta de sistema de saneamento que ultrapassem sua área de abrangência, de igual modo deve ser garantido às Municipalidades discutirem esse mesmo sistema por meio de audiências públicas antesmesmo de o Estado instituí-lo, em respeito ao pacto federativo.

No entanto, como visto, a norma estadual esquivou-se da regra geral da União prevista no Estatuto da Metrópole concernente à realização de audiências públicas prévias somente com as Municipalidades envolvidas na unidade territorial para discussão do tema (art. 3º, § 2º, da n. 13.089/2015).



Nesse cenário, declaro que há inconstitucionalidade formal na instituição da Microrregião prevista na Lei Complementar Estadual n. 1200/2023, em razão da inobservância às regras gerais de União, nos termos do art. 9º, parágrafo único, da Constituição Estadual com similaridade ao art. 24, § 2º e § 3º, da Constituição Federal.

## DA COMPULSORIEDADE NA INTEGRAÇÃO DE MUNICÍPIOS - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À AUTONOMIA MUNICIPAL QUANDO OBSERVADOS REQUISITOS LEGAIS

Quanto à alegação do Autor de que a integração compulsória do município de Porto Velho na Microrregião representa violação à sua autonomia municipal, há que se ponderar que em sendo respeitados todos os requisitos legais para a criação de Microrregião a partir da edição de lei complementar estadual, não haverá espaço para o município optar pela integração, ou seja, não querer integrar a unidade federativa para o interesse comum.

**A compulsoriedade não ofende a autonomia municipal.** Isso tanto é verdade que, com relação a compatibilidade da autonomia municipal, do exercício das funções públicas de interesse comum e as regiões metropolitanas, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, entendeu que:

**“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 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)” - ADI .

Assim, a instituição de regiões metropolitanas e a sua governança interfederativa que compulsoriamente agrupa municípios limítrofes não ofendem a autonomia municipal na medida em que há o reconhecimento da preponderância do interesse comum.

Entende-se que se o Estado e as Municipalidades territorialmente próximas, e que por essa razão tenham interesses e problemas comuns, reconhecerem a necessidade da conjugação de esforços para a atuação eficiente do interesse da população, não haverá razão para que um município limítrofe que tenha reciprocidade no interesse comum se oponha a integrar a microrregião, sendo cabível sua inclusão compulsória.



Nessa senda, o constituinte originário atribuiu ao Estado a faculdade de decidir sobre a criação das figuras regionais e se a escolha for pela instituição das mesmas, essa se concretizará por meio de lei complementar.

Portanto, caso a lei complementar estadual esteja sem mácula alguma, a inclusão compulsória da municipalidade não ofenderia a sua autonomia municipal quanto ao serviço de saneamento básico, o qual passaria a ser gerido de forma compartilhada.

Entretanto, no caso em exame, a Lei Complementar em questão possui vícios formais na criação de Microrregião para tratar do saneamento básico do Estado, como visto nos tópicos anteriores.

A inobservância aos requisitos legais para criar a microrregião justifica o reconhecimento de ofensa ao princípio do pacto federativo, pois se há regras constitucionais e regras gerais com fixação de parâmetros específicos para a criação de microrregiões, não poderia o legislador local afastar-se das balizas das diretrizes jurídicas fixadas estabelecendo seu próprio modelo de microrregião, se valendo do caráter compulsório da integração microrregional.

#### DA INCONSTITUCIONALIDADE NA COMPOSIÇÃO DA MICRORREGIÃO POR MUNICÍPIOS NÃO LIMÍTROFES

O autor aduz ainda que há inconstitucionalidade material no art. 2º da Lei Complementar n. 1200/2023 por determinar a criação da Microrregião abrangendo todos os Municípios do Estado, sem que algumas regiões sejam limítrofes, violando o art. 6º, §1º, da Constituição Estado, similar à previsão do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Convém ressaltar que, de acordo com os documentos inclusos, a criação de agrupamento único de Municípios foi sugestão dada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES no seu estudo técnico contratado pelo Estado para analisar a viabilidade econômica de serem criadas microrregiões de saneamento básico.

Tal estudo determinou-se na viabilidade econômica e financeira para atender as metas de universalização previstas na Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007 - Novo Marco Legal do Saneamento.



Consta que quatro municípios não foram avaliados pelo BNDES, sendo eles Ariquemes, Buritis, Pimenta Bueno e Rolim de Moura, cujos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são operados por empresas privadas.

Os estudos consideraram a proposta de divisão regional do Estado de Rondônia, bem como a dificuldade de se estabelecer critérios objetivos para realizar tais recortes regionais que levem em consideração os processos sociais, políticos e econômicos de cada município no contexto dos serviços de saneamento básico.

Ressalto, ainda, que no estudo realizado pelo BNDES **foram identificadas a possibilidade de quatro tipos de agrupamento de Municípios**, sendo o (i) Agrupamento 1: composto de 5 grupos de Municípios conforme dados de tamanho de população e conformidade com as bacias hidrográficas; (ii) Agrupamento 2: 2 grupos de Municípios derivados do agrupamento 1, unindo as bacias hidrográficas de modo a compor os blocos Norte e Sul; (iii) Agrupamento 3: 2 grupos derivados do primeiro agrupamento, unindo as bacias hidrográficas de modo a compor os blocos Leste e Oeste e o (iv) o Agrupamento 4: composto de microrregião única, com todos os municípios.

Todavia, a considerar que, nos termos do contrato juntado aos autos, o BNDES é quem fornecerá os recursos financeiros requeridos pelo Estado que, por sua vez, se obriga a devolver os recursos mediante a retribuição de parcelas pela prestação de saneamento, não foi por outra razão que o 'fator retorno financeiro' foi preponderante para que o próprio BNDES em seu estudo apurasse que a melhor opção era a criação de microrregião única, prevista no Agrupamento 4, sob pena de não ser do interesse dos investidores. É o que consta em trechos do Estudo:

“Considerando os 32 municípios (21º ao 52º) das Tabelas 4 e 4A, tem-se que a implantação da infraestrutura de oferta de água potável e do sistema de esgotamento sanitário, somente com os orçamentos municipais, até 2033, é certamente inviável. Além do que, em se tratando da concessão dos serviços públicos, sob o ponto de vista de retorno de investimento, isso os coloca fora do grupo de interesse dos investidores, na falta de adesão a uma única microrregião. Solução esta que os favorece por permitir que usufruam da capacidade de geração recursos e captação de financiamento dos grandes municípios e viabiliza o cumprimento das metas do Marco Legal do Saneamento.”



“A partir dessa conclusões, o estudo do Anexo I do BNDES concluiu que a viabilidade econômico-financeira, a partir das premissas e projeções indicadas, considerando o fluxo de caixa calculado, apresenta Valor Presente Líquido - VPL positivo só será atingida com uma única microrregião para o Estado de Rondônia, corroborando que o melhor arranjo é agrupar todos municípios numa única região, conforme demonstrado no agrupamento 4.”

**Partindo desse panorama, o art. 2º da indigitada Lei Complementar n. 1200/2023 previu que a Microrregião fosse composta pelo Estado de Rondônia e pelo seus 52Municípios, todavia, a composição nestes termos está em desacordo com o que determina a Constituição Rondoniense, e por simetria a Constituição Federal, segundo as quais, a Microrregião deva ser formada somente por Municípios limítrofes que tenham interesse comum.**

Veja-se o texto da Lei Complementar n. 1200/2023: “Art. 2º A Microrregião é composta pelo Estado de Rondônia e pelos 52 (cinquenta e dois) municípios nele localizado.”

No entanto, sabe-se que as microrregiões são compostas exclusivamente por municípios, cujas áreas sejam limítrofes ou contíguas.

Nesse sentido é a previsão da Constituição Estadual no seu art. 6º, § 1º, reproduzindo por similaridade o disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, *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.*

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, o disposto no art. 2º da LC n. 1200/23 apresenta incompatibilidade com o texto constitucional por instituir microrregião abrangendo todos os municípios de Rondônia, dentre os quais muitos nem sequer dividem fronteiras entre si.

Ora se a norma constitucional faz menção de que Microrregião é formada por Municípios limítrofes (art. 6º, §1º, Constituição Rondônia e art. 25, § 3º, da Constituição Federal), espera-se que a unidade territorial criada seja composta por Municípios contíguos, que comunguem de problemas e de interesse comum no serviço público de saneamento básico, tal como a captação de água na mesma bacia hidrográfica, tratamento, reserva, distribuição de água e disposição final de esgoto que possam ultrapassar os limites territoriais de um só município.

Não é caso, por exemplo, quando pelos termos da indigitada norma tem-se o município de Vilhena compondo microrregião com Porto Velho e Guajará-Mirim, sendo que tais regiões ficam em pontos extremos do Estado, e não há definição precisa da utilidade e necessidade de que essas áreas estejam aglutinadas em unidade territorial para deliberar sobre o saneamento básico do qual não possuem nenhum aspecto de dependência ou de integração que demonstre o interesse comum entre elas.

Quando se trata de Microrregião de Saneamento designada por Lei Complementar estadual que pretende regionalizar sua prestação por aglutinação de municípios limítrofes, cabe ao legislador estadual dividir o Estado em tantas microrregiões de saneamento quanto entender necessárias para que haja pleno atendimento da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum em atendimento nos termos do art. 6º, §1º, da Constituição do Estado de Rondônia.



O estudo técnico realizado pelo BNDES menciona com base nos levantamentos do IBGE outras possibilidades de implementação de microrregião de Municípios limítrofes, e não somente a microrregião única sugerida por ser de melhor ganho de escala e de melhor retorno econômico-financeiro. Contudo, cabe ao Estado por meio do Poder Legislativo a tarefa de implementar essas microrregiões na forma prevista pela Constituição Estadual.

Outro aspecto acerca da irregularidade do art.2º da Lei Complementar n. 1200/2023 consiste em ter incluído o próprio Estado na composição de Microrregião juntamente com todos municípios, situação que não encontra amparo na Constituição Federal e Estadual.

Conforme já mencionado, tanto a Constituição Federal quanto à Constituição de Rondônia preveem que as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões devam ser compostas por municípios limítrofes, ou seja, não há previsão de que o Estado possa ser incluído na composição.

Embora nos autos tenham sido citadas as legislações estaduais do Pará, Roraima e Piauí, nas quais houve a inclusão do Estado na Microrregião juntamente com os Municípios, entendo que tais normas não servem de parâmetro para determinar a regularidade desse tipo de composição, até mesmo porque tais leis não foram submetidas a controle de constitucionalidade.

Não se olvide que tanto o *leading case* da ADI 1842/STF quanto o Estatuto da Metrópole também mencionam que as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são formadas de Municípios limítrofes.

No trecho do voto da ADI 1842 o e. Min. Gilmar Mendes em seu voto apontou que para a criação desses ajuntamentos “a Constituição Federal de 1998 estabelece como requisitos: (i) lei complementar estadual; (ii) agrupamento de municípios limítrofes; (iii) o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução; (iv) no âmbito de funções públicas; e (v) de interesse comum” (ADI 1842, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, DJe 16.09.2013).



No mesmo sentido, o Estatuto da Metr pole, regra geral posterior   ADI 1842 - STF, estabeleceu em seu art. 3  que a lei complementar poderia instituir tais agrupamentos .  
compostos de Municípios limítrofes, veja-se:

Estatuto da Metr pole (Lei n.13.089/2015)

“Art. 3  Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomera es urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum.

Com essas considera es, declaro inconstitucional o art. 2  da Lei Complementar n. 1200/2023 por viola o ao art. 6 ,  1 , da Constitui o Rondônia e art. 25,   3,  da Constitui o Federal.

#### DA ALEGA O DE INCONSTITUCIONALIDADE POR AUSÊNCIA DE COMPARTILHAMENTO DE ESTRUTURAS DE ÁGUAS E ESGOTOS

O autor também aduz que a Lei Complementar n. 1200/2023   inconstitucional devido a norma considerar o serviço de saneamento básico exercido pelo Município de Porto Velho como interesse comum, sem que haja o compartilhamento de infraestruturas operacionais pelos Municípios que compõem a microrregião, nos termos do artigo 3 , inciso XIV, c.c o artigo 8 , inciso I, ambos da Lei Federal n. 11.445/2007, que assim dispõem:

“Art. 3  Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomera es urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instala es operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planej -los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instala es operacionais;”

“Art. 8  Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:



I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;"

Nesse ponto, observei que o Autor busca confrontar duas legislações infraconstitucionais, a lei federal e a lei estadual em questão. Ocorre que não cabe ao Tribunal de Justiça em sede de controle de constitucionalidade, realizar o confronto de norma estadual com parâmetros de lei federal, observando-se que o autor não apontou qual dispositivo da Constituição Estadual foi violado.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara quanto ao parâmetro de controle de constitucionalidade concentrado estadual ser exclusivamente a Constituição do respectivo Estado, não se admitindo como pretende o autor declarar a norma estadual inconstitucional por contrariedade à lei federal. Quanto ao ponto, no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação 5690, o Min. Celso de Mello explicou:

“Impende assinalar, neste ponto, por necessário, que o processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, instaurável perante os Tribunais de Justiça locais, somente pode ter por objeto leis ou atos normativos municipais, estaduais ou distritais, desde que contestados em face da própria Constituição do Estado-membro (ou, quando for o caso, da Lei Orgânica do Distrito Federal), que representa, nesse contexto, o único parâmetro de controle admitido pela Constituição da República, cujo art. 125, § 2o, assim dispõe:

“Art. 125 (...)

§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (...).” (grifos do original)

Portanto, o controle de constitucionalidade abstrato da Lei Complementar Estadual n. 1.200, 13 de outubro de 2023, deve ter como parâmetro análise de alguma afronta à Constituição do Estado de Rondônia, não sendo possível em sede de ADI proceder o controle de legalidade por eventual ofensa à Lei Federal n. 14.026, de 15 de julho de 2020.

Além disso, a alegação de que a ‘ausência de compartilhamento efetivo de instalações operacionais seja óbice à criação de microrregião’ foi ponto de discussão no julgamento conjunto das ADI 6573 e ADI 6911 pelo STF, que rechaçou a tese por considerar que o compartilhamento de infraestruturas não é condição para a instituição de microrregião. Confira-se o seguinte trecho do voto do relator, ministro Edson Fachin :



“O Requerente, na ADI 6.573, constrói sua argumentação ao redor da constatação de que, no caso, não estariam dadas as condições fáticas da unidade sócio-econômica requerida pelas regiões metropolitanas. De forma ainda mais específica, argumenta que os treze municípios da Região Metropolitana de Maceió têm sistemas de saneamento isolados, isto é, não interligados. O abastecimento de água e o tratamento de esgotamento sanitário dos municípios da região seriam limitados às áreas das municipalidades, inexistindo a comunalidade de bens e serviços que justificaria o instituto inscrito no art. 25, §3º da CRFB/88. Citando o art. 30, I e V da Constituição da República, o Requerente alega que a Região Metropolitana de Maceió nada mais seria do que uma disfarçada apropriação de serviços de interesse local e, portanto, de competência dos Municípios. O argumento não merece prosperar. À luz da jurisprudência que se organiza ao redor da ADI nº 1.842, é compatível com a Constituição da República a integração metropolitana de Municípios com o objetivo de promover melhorias das condições de saneamento básico. Para além da já assentada compulsoriedade da participação dos Municípios em região metropolitana instituída segundo lei complementar estadual (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999) —requisito plenamente verificado no caso —, há ainda outras razões para afastar as alegações do Requerente. Nem o texto constitucional, nem a legislação de regência, nem os precedentes da Corte assumem o constato de atual conurbação como *conditio sine qua non* para a instituição de regiões metropolitanas. Como bem apontou o e. Min. Gilmar Mendes em seu voto na ADI nº 1.842: “a Constituição Federal de 1998 estabelece como requisitos: (i) lei complementar estadual; (ii) agrupamento de municípios limítrofes; (iii) o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução; (iv) no âmbito de funções públicas; e (v) de interesse comum” (ADI 1842, Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes, DJe 16.09.2013).

(...)

Tendo o saneamento básico já sido expressamente reconhecido como de interesse comum por este Supremo Tribunal Federal, considero não satisfeita a hipótese de usurpação de competência municipal. Ademais, a simples existência fática de um isolamento ou uma de não-integração do sistema de saneamento básico dos Municípios enumerados no art. 1º da Lei Complementar nº 50/2019, do Estado de Alagoas — ainda que isto estivesse perfeitamente demonstrado nos autos — não seria suficiente para impedir a formação da Região Metropolitana. Aqui, há que se ter cuidado para não reproduzir uma falácia de tipo naturalista. Ora, que o sistema não seja integrado de facto, não decorre que ele não possa ou deva vir a ser integrado. Em outras palavras, a integração depende de uma valoração que é, a um só tempo, técnico instrumental e política, e se dirige a uma avaliação projetiva da qualidade do serviço público prestado aos cidadãos.



Conclui-se que a inexistência de sistema previamente integrado de saneamento básico não obsta que o mesmo venha a ser integrado na forma da legislação de regência e segundo os requisitos inerente à instituição de regiões metropolitanas. (ADI 6573, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022). grifei

Portanto, nesse ponto, rejeito a alegação de inconstitucionalidade da norma.

## DA INCONSTITUCIONALIDADE POR SUPOSTA CONCENTRAÇÃO DE PODER DECISÓRIO PELO ENTE ESTATAL

Por fim, o autor aduz que a Lei Complementar no seu art. 8º propôs a criação de Colegiado Microrregional com concentração de poder decisório nas mãos do Estado em detrimento dos Municípios, o que afronta a autonomia das municipalidades. Vejamos o que diz o dispositivo

“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:

(...)”



Partindo-se do percentual de peso de votos estabelecidos na norma, tem-se que: Total dos 52 municípios (população 1.581.196 hab.) => 115 votos = 55% Estado de Rondônia => 94 votos = 45%

Votos do Colegiado => Total 209 votos

Quorum da Maioria Absoluta => 105 votos

Quorum Maioria Qualificada (3/5) => 126 votos

Verifico quanto à formação do Colegiado Microrregional, retratado no art. 8º e incisos da LC n. 1200/223, que 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.

Embora os percentuais indicados possam dar a entender que há um equilíbrio no quorum de votação, em verdade, 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 02 (dois) dos municípios mais populosos da microrregião venham a se aliar ao Estado de Rondônia para votar, estes poderão decidir sozinhos em detrimento dos demais 50 (cinquenta) municípios.

A título de exemplo, bastam os votos do Estado de Rondônia somados ao de Ariquemes e Cacoal (94+06+05=105) para que apenas 03 (três) integrantes do Colegiado Microrregional decidam o destino de todos os outros 50 (cinquenta).

Já para que os Municípios pudessem decidir em contraposição a uma posição do Estado de Rondônia, eles teriam que se reunir praticamente à unanimidade para alcançar a maioria absoluta de 115 votos do Colegiado e, em todos os casos, necessariamente Porto Velho teria que se posicionar a favor dos municípios.

Ainda sobre a distribuição de votos do art. 8º da Lei Complementar n. 1.200/2023, em relação à previsão de “quorum qualificado” de 3/5 previsto no § 2º do mesmo dispositivo, que é



específica para a aprovação de determinadas matérias “mais relevantes”, os municípios, ainda que votando em uníssono, jamais atingirão o referido quorum.

Nesse caso, nem mesmo se TODOS os municípios de Rondônia estivessem alinhados numa mesma posição, eles NÃO conseguiriam alcançar a maioria qualificada de 60% dos votos do Colegiado, porque só o Estado de Rondônia detém 45% dos votos. Ou seja, na realidade, a desproporção é tão grande que a maioria qualificada de votos para os municípios SEMPRE representará uma decisão à unanimidade.

De outro giro, a posição do Estado de Rondônia e seus 45% dos votos do Colegiado Microrregional não demandará mais do que a soma de outros poucos votos de municípios para que a maioria simples seja alcance a maioria qualificada.

Assim, o que temos na legislação é uma clara inconstitucionalidade pela sub representação federativa que os Municípios integrantes do Colegiado Microrregional terão que conviver.

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)

Também verifico que há arranjo de concentração de poder em favor do Estado nos art. 6º, III, IV; art. 9º, § 1º, e art. 22 da indigitada norma.

Constata-se que o art. 6º dispõe sobre a estrutura de Governança da Microrregião, integrado pelo Colegiado Microrregional (inciso I), Comitê Técnico (inciso II), Conselho Participativo (inciso III) e Secretário-Geral (inciso IV)

“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, composto por:

a) 5 (cinco) representantes escolhidos pelo Estado de Rondônia, sendo um deles da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico;

b) 6 (seis) representantes escolhidos pelos municípios integrantes da Microrregião; e c) 1 (um) representante de Instituição Pública de Ensino Superior com sede no Estado de Rondônia a ser indicado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual;

III - o Conselho Participativo, composto por:

a) 4 (quatro) representantes da sociedade civil, escolhidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia; e

b) 6 (seis) representantes da sociedade civil, escolhidos pelo Colegiado Microrregional; IV - o Secretário-Geral será indicado pelo Presidente do Colegiado Microrregional.“

Ocorre que para a composição do Conselho Participativo, 04 (quatro) serão escolhidos pela Assembleia Legislativa e 06 (seis) pelo Colegiado, ou seja, o Estado terá maior representatividade seja porque 04 membros já serão eleitos pela ALE/RO enquanto que na escolha dos outros 06 integrantes o Estado também terá influência na escolha por participar do Colegiado com peso de voto relevante.

Além disso, nota-se que o Estado também escolhe o Presidente do Colegiado e Secretário-Geral, ou seja, possui mais poderes na escolha dos integrantes da estrutura de governança do que os Municípios, havendo o desequilíbrio.

Já no art. 9º da indigitada norma, há a previsão de que o Colegiado, do qual o Estado participa com 45% dos votos, possa ceder poderes ao próprio ente estatal para licitar, delegar e gerir o contrato de concessão relativo aos serviços de saneamento a que se refere o art. 3º da referida Lei Complementar, veja-se:

“Art. 9º São competências do Colegiado Microrregional



(...)

§ 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.”

Sabe-se que a delegação de poderes para um único ente contraria o modelo de governança interfederativa adotado para microrregiões. Nesse aspecto, destaca-se que a concentração de poderes não deve ficar a cargo do estado-membro, conforme seguinte trecho da ADI 1842/STF:

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.



Por fim, o art. 22 que prevê a elaboração de Regimento Interno provisório a ser editado pelo Chefe do Executivo, que vigorará por até 24 meses (02 anos) até que seja substituído pelo regulamento elaborado e aprovado pelo Colegiado Microrregional também representa concentração de poder decisório do Estado, veja-se:

“Art. 22. O Governador, por meio de Decreto, editará o Regimento Interno provisório da Microrregião, o qual vigorará pelo prazo de até 24 (vinte e quatro) meses contados da sua publicação e disporá, no mínimo, sobre os procedimentos pertinentes à convocação, instalação, funcionamento do Colegiado Microrregional e implementação de suas decisões.”

Ora, a considerar o poder normativo do regimento interno da Microrregião e que suas decisões possuem caráter imutável, entendo que a norma em questão favorece ao Governador por lhe conferir total poder, ainda que provisório, para deliberar sozinho sobre todas regras pertinentes ao Colegiado Regional e até mesmo a implementar as decisões do colegiado, o que afronta a autonomia das municipalidades.

Nesse sentido, peço vênica para transcrever o seguinte aresto do STF:

“É inconstitucional norma que prevê a concentração excessiva do poder decisório nas mãos de só um dos entes públicos integrantes de região metropolitana. Nesse mesmo contexto, é inadmissível que a gestão e a percepção dos frutos da empreitada metropolitana comum, incluídos os valores referentes a eventual concessão à iniciativa privada, aproveitem a apenas um dos entes federados. Com base nesse entendimento, o STF declarou inconstitucionais normas que concentravam no Estado de Alagoas o poder decisório nas instâncias deliberativas e executivas da Região Metropolitana de Maceió, resultando na violação da autonomia dos municípios envolvidos. O STF, no entanto, modulou os efeitos da decisão para que passe a valer em 24 meses, período em que o legislativo estadual deverá reapreciar o desenho institucional da região metropolitana. STF. Plenário. ADI 6573/AL, ADI 6911/AL e ADPF 863/AL, Rel. Min. Edson Fachin, julgados em 13/5/2022 (Info 1055)” (Negrito do subscritor)

Assim, embora a indigitada norma estadual tenha a intenção de promover o bem comum da população, não pode descuidar-se de seguir as regras constitucionais que validam os seus termos.



Ante o exposto, **julgo procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023.

Por último, Senhor Presidente, considerando eventuais divergências de entendimento que possam surgir ao que foi exposto, peço vênias para enfatizar o seguinte:

**1. Primeiro.** Em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a causa de pedir (causa petendi) é aberta. Isso significa que, de acordo com a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal não está vinculado aos argumentos apresentados pelas partes, ou seja, ainda que haja necessidade da indicação dos fundamentos jurídicos na petição inicial, não fica o Tribunal adstrito a eles na apreciação, podendo serem considerados outros vícios existentes na norma sob todos os aspectos em face da Constituição. (Doutrina MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. Controle Concentrado de Constitucionalidade. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009).

Por esta razão, pedindo vênias a eventuais posições divergentes, entendo ser legítimo que o relator possa examinar a existência de outros vícios de inconstitucionalidade da norma submetida ao controle deste Tribunal, o que foi devidamente realizado com a análise de outros dispositivos que também padecem do vício de inconstitucionalidade;

**2. Segundo.** A Lei Complementar Estadual n. 1200/2023 foi decretada pela Assembleia Legislativa, mas teve sua iniciativa pelo Governador do Estado, não gozando de regularidade formal nesse aspecto, nos termos expostos no voto. O correto seria que a norma que institui microrregião tivesse sido iniciada por deputado da Assembleia Legislativa e em seguida submetida à sanção pelo Governador, nos termos do art. 30, caput e inciso X, da Constituição de Rondônia. No entanto, o que se viu foi que o Governador foi quem iniciou a norma, e em seguida enviou o projeto de lei para ALE aprová-lo, e ao final o próprio Governador sancionou a norma. Nesse panorama, a norma surgiu em desacordo com a Constituição Estadual.

A Constituição do Estado de Rondônia prevê expressamente ser atribuída Assembleia Legislativa a iniciativa de lei para criação de microrregiões, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, nos termos do art. 30, inciso X, da Constituição Estadual.



Assim, embora possa surgir posição divergente fundamentando que a criação de microrregião seja também competência legislativa dada ao Governador para a "Organização da Administração" por força do art. 39, § 1º, e art. 65, Inciso VII, ambos da Constituição Estadual, penso que haveria um contrassenso jurídico dentro do próprio texto constitucional.

Sabe-se que a Organização da Administração é tema relacionado à criação de órgãos públicos e suas competências administrativas dentro da mesma estrutura pública do Poder Executivo, chamada de administração direta ou ainda de regular a administração pública indireta consistente no grupo de pessoas jurídicas de direito público ou privado (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) para a prestação de serviços públicos ou na exploração de atividades econômica.

Caso se entenda que a criação de microrregião se insere no campo de Organização da Administração, o Tribunal estaria a dizer que a iniciativa da lei em questão é privativa do Chefe do Executivo (art. 65, inc. VII) e então o Poder Legislativo não poderia se imiscuir, e por esse viés a norma em questão continuaria não gozando de regularidade formal na sua criação. Paralelamente, também se estaria negando vigência à disposição expressa do texto constitucional que dá ao Poder Legislativo do Estado a atribuição de iniciar a lei para instituir microrregião.

*“Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;”

*“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

Sob outro aspecto, ainda que eventual posição divergente fundamente que o Chefe do Executivo tenha legitimidade para iniciar a norma em questão por versar sobre tema de saneamento básico, matéria de competência concorrente pela União, Estados e Municípios, penso que não se pode



perder de vista e nem confundir que no campo de atuação de iniciativa de leis de competência do Estado (unidade política) a competência reservada ao Chefe do Executivo deve ser interpretada restritivamente, pois, via de regra, quem tem competência para legislar sobre as matérias do Estado é o Poder Legislativo.

Assim, se a Constituição Rondoniense confere à Assembleia Legislativa a atribuição específica para instituir microrregiões e também poderes para legislar sobre todas as matérias de competência do Estado (unidade política) inclusive sobre o tema saneamento básico, penso que a iniciativa da norma em questão não poderia ter interferência do Chefe do Executivo, conforme interpretação do art. 30, *caput* e inciso X, e art. 8 da Constituição Estadual, e por esse pensamento persiste a inconstitucionalidade formal.

Art. 8º. Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente: XVIII - promover os programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, tanto no meio urbano quanto na zona rural, diretamente ou em convênio com as Prefeituras);

3. Terceiro. A criação de microrregião NÃO foi precedida de realização de audiências públicas com todos os Municípios envolvidos para discutir a matéria e para o esclarecimento de todos os questionamentos das Municipalidades. Houve somente uma única audiência pública para apresentar o estudo técnico, sendo que apenas alguns municípios participaram e estes não tiveram todas suas dúvidas sanadas.

Pode-se dizer que a audiência pública serve para possibilitar eventual contestação do estudo técnico bem como para possibilitar a discussão juntamente com o municípios sobre suas dificuldades, colhendo-se sugestão e esclarecimentos de sobre a matéria a ser tratada pela microrregião, o que não foi observado. Houve apenas a apresentação de estudo encomendado pelo Governador do Estado.

Pedindo vênias a eventuais posições divergentes de que possam entender que basta uma única audiência pública, ressalto que em verdade há necessidade da realização de audiências públicas e de apresentação de estudo técnico conforme previsto em norma geral da União, qual seja o Estatuto da Metrópole (Lei n.13.089/2015), ao qual a lei estadual antes de ser criada deve observância por força do disposto no art. 9º, parágrafo único, da Constituição Estadual com similaridade ao art. 24, § 2º e § 3º, da



Constituição Federal, haja vista que somente inexistindo norma geral é que o Estado poderia legislar plenamente para atender suas peculiaridades.

Como visto, não foi atendida a norma geral da União no presente caso.

#### Estatuto da Metr pole (Lei n.13.089/2015)

“Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomera es urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum.

(...)

§ 2º A cria o de uma região metropolitana, de aglomera o urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes   unidade territorial.”

#### Constitui o Estadual

Art. 9º Compete, ainda, ao Estado legislar, de forma concorrente, respeitadas as normas gerais da União

Parágrafo  nico - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, a competência do Estado   plena para atender as suas peculiaridades.

4. Quarto. A lei em questão cria microrregião composta por Municípios não limítrofes e ainda faz a inclusão do Estado no agrupamento, situa o que viola a regra prevista no art. 6º, § 1º, Constitui o Rondônia e art. 25, § 3º, da Constitui o Federal, que prevê o ajuntamento formado somente por municípios limítrofes, sem fazer qualquer previsão de que o Estado possa compor o ajuntamento.

Ademais disso, a ADI 1842 julgada pelo STF faz alusão que regiões metropolitanas, aglomera es urbanas e microrregiões sejam formadas tão somente por Municípios limítrofes, o que não se verifica no caso.

Assim, pedindo vênia a posicionamentos divergentes, entendo que a norma em questão destoa tanto do texto constitucional quanto da jurisprudência da Suprema Corte, padecendo de inconstitucionalidade nos termos desse voto.



5. Por último, ressalto que na norma em questão há concentração de Poder nas mãos do Estado, seja para decidir temas que exijam a maioria simples seja para a maioria qualificada (3/5), pois, conforme exposto, ainda que o Estado detenha o peso de 45% dos votos sua hegemonia perante às Municipalidades prepondera na deliberação das questões pelo Colegiado Microrregional.

Embora possa haver entendimento divergente no sentido de que basta que o percentual do Estado não seja superior a 50% do total de votos para refutar a ideia de concentração de poder estatal, entendo que a questão não se limita ao mero "termo matemático" previsto na norma, devendo a questão ir além conforme exposto no voto, demonstrando que nem mesmo todos os municípios alinhados contra o Estado não atingiriam o quorum qualificado, e que além disso o Estado tem hegemonia de votos na composição do Conselho Participativo, bem como define sozinho a escolha do Presidente do Colegiado, e o Secretário-Geral, enquanto não criado o Colegiado, pode exercer o poder provisório para deliberar sozinho sobre todas regras pertinentes - Colegiado Regional - e até mesmo a implementar as decisões do Colegiado, o que a meu ver caracteriza concentração de poder e afronta à autonomia das municipalidades.

Com essas considerações, reitero que a norma em questão é inconstitucional.

É como voto.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

JUIZ SÉRGIO WILLIAM DOMINGUES TEIXEIRA

Acompanhei atentamente o voto do eminente relator e, no mesmo sentido do que eu já havia manifestado no voto-vista, quando da análise do pedido da liminar, vou acompanhá-lo, destacando que em sua decisão ele claramente aponta diversos vícios, notadamente em relação ao artigo 2º e o artigo 8º, que entendo insanáveis.

Destaco que no art. 8º, em que pese o percentual decisório do Estado de Rondônia estar posicionado aquém da maioria absoluta dos votos, vejo com extrema cautela a





escolha do percentual de 45% para o Estado, enquanto os 52 municípios que formam a microrregião única detêm os demais 55%, o que reputo como uma aparente violação ao princípio federativo e também o da cooperação entre os entes federativos e, por consequência, da Constituição Federal e da Constituição do Estado.

Entendo que no presente caso está claramente configurada violação à autonomia municipal.

Não é demasiado repetir aqui que o STF balizou algumas diretrizes em casos análogos, por meio do julgamento da ADI 1842, que é citado no voto, e da ADI 6911 também citada, notadamente no que diz respeito à concentração excessiva do poder decisórios nas mãos de um só dos entes públicos, integrantes de região metropolitana, pois não é admissível com o estabelecimento da microrregião que o ente federativo sobreponha-se aos demais para fim de gestão e percepção dos frutos da concessão à iniciativa privada, o que no caso concreto está demonstrado com o estado reduzindo significativamente, ou mesmo aniquilando, a autonomia dos municípios na gestão dos serviços públicos de água e esgoto.

É importante destacar, e no voto do e. relator isso fica muito claro, que bastaria que dois dos 52 municípios, somados aos 45% do estado, se juntassem para que o governo do estado tenha domínio sobre todos os demais 50 municípios. Para mim, isso representa clara afronta ao princípio da cooperação entre os entes federativos, com clara violação à autonomia municipal.

Portanto, somado aos demais argumentos apresentados pelo eminente relator, acompanho seu voto.

#### DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Senhor Presidente, há 42 anos de tribunal de justiça, e nessa capital desde 1986, ou seja, há quase 40 anos, desde então, verifica-se essa situação caótica, que é saneamento, que não é só de Rondônia. Rondônia parece que é pior ainda, enfim, que realmente a Caerd tem essa situação difícil de solucionar, a questão de saneamento. E aí surge o município de Porto Velho querendo resolver o problema. Certo é, senhor presidente, que, analisando a questão, percebe-se que o voto do relator não é só didático, mas realmente analisou a controvérsia à luz de todos os elementos apresentados no seu voto e nos autos nesse processamento, percebem a questão pelo voto, realmente exaustivo em todos os seus aspectos, a questão não está fechada, traz algumas diretrizes; que ainda a questão poderá ser discutida em ocasião oportuna, em outras oportunidades; realmente essa questão de microrregião é algo em que todos devem participar, o estado e os municípios, vendo assim uma questão macro, realmente isso se faz necessário, mas, tem essas nuances de inconstitucionalidade em diversos aspectos.

De modo que, no momento, acompanho eminente relator, e fico na possibilidade de rever meu posicionamento, caso seja convencido com os votos em sentido contrário que possam ocorrer.



## DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Trata-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Porto Velho contra a Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023, do Estado de Rondônia, que institui a Microrregião de Águas e Esgotos e sua estrutura de governança.

Importante pontuar que a criação de microrregiões para a gestão de serviços públicos, especialmente o saneamento básico, é um tema de grande relevância para a administração pública e para o desenvolvimento socioeconômico.

Com relação à iniciativa legislativa para criação de microrregiões, a Constituição do Estado de Rondônia não prevê que esta seja de iniciativa privativa da Assembleia Legislativa.

O artigo 39 da Constituição Estadual legitima o Governador a propor leis complementares, não sendo este um rol taxativo e não exclui a possibilidade de que outros temas sejam objeto de projetos de leis, a exemplo de serviços públicos em geral (educação, saúde, saneamento *etc.*).

A propósito:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal.

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, três por cento do eleitorado do Estado, distribuído, no mínimo, em vinte e cinco por cento dos Municípios.

A jurisprudência e a doutrina são claras ao afirmar que a competência para iniciar projetos de lei que criem microrregiões não está restrita ao Legislativo Estadual, permitindo assim que o Executivo também tenha essa prerrogativa. Esta interpretação amplia a capacidade de gestão e planejamento do Estado, permitindo respostas mais ágeis e eficientes às necessidades regionais. Ou seja, não obstante a criação de microrregiões e a regulamentação do saneamento básico não sejam de iniciativa exclusiva do governador, ele pode iniciar o processo como parte de suas funções administrativas.

Inclusive, ao observar o artigo 29 da Constituição Estadual, que trata das competências privativas da Assembleia Legislativa, verifica-se que também não há ali a possibilidade de iniciar leis para criar microrregiões ou estabelecer normas de prestação de serviços públicos.

Assim, tanto a Assembleia quanto o Governador têm competência para legislar sobre esses temas, não havendo vício de iniciativa.

Ademais, sobre o saneamento básico, a iniciativa de leis é tipicamente do Poder Executivo. Este entendimento decorre da natureza técnica e administrativa dos serviços de saneamento, que exigem uma coordenação centralizada para garantir eficiência e eficácia.

O artigo 65 da Constituição Estadual destina ao Governador a atividade de organizar o funcionamento da unidade federativa, incluindo os serviços públicos. Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, dispor sobre a conveniência e oportunidade de delegar serviços públicos, uma escolha política de gestão, evitando a invasão de competência de outro poder.



A Lei Complementar n. 1.200 de Rondônia é um exemplo dessa necessidade de centralização, onde o Executivo Estadual assume a responsabilidade de organizar e implementar políticas públicas de saneamento, alinhando-se com as diretrizes nacionais e estaduais, em especial, à Lei n. 14.026/2020, que trata do marco legal do saneamento básico.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que questões relacionadas ao saneamento básico transcendem o interesse local, configurando-se como de interesse comum. Essa interpretação fundamenta a competência concorrente dos municípios e do Estado para legislar sobre o tema quando uma microrregião é instituída.

Importante destacar o seguinte trecho do voto do Relator Ministro Edson Fachin, no julgamento da ADI 6911/AL:

“Ademais, a simples existência fática de um isolamento ou uma de não-integração do sistema de saneamento básico dos Municípios enumerados no art. 1º da Lei Complementar nº 50/2019, do Estado de Alagoas — ainda que isto estivesse perfeitamente demonstrado nos autos — não seria suficiente para impedir a formação da Região Metropolitana.

Aqui, há que se ter cuidado para não reproduzir uma falácia de tipo naturalista. Ora, que o sistema não seja integrado de facto, não decorre que ele não possa ou deva vir a ser integrado. Em outras palavras, a integração depende de uma valoração que é, a um só tempo, técnico instrumental e política, e se dirige a uma avaliação projetiva da qualidade do serviço público prestado aos cidadãos.

Conclui-se que a inexistência de sistema previamente integrado de saneamento básico não obsta que o mesmo venha a ser integrado na forma da legislação de regência e segundo os requisitos inerente à instituição de regiões metropolitanas.” (ADI 6911, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 31-08-2022 PUBLIC 01-09-2022)

O STF enfatiza que, ao se tratar de serviços públicos essenciais e de grande impacto, como o saneamento básico, a cooperação entre diferentes níveis de governo é crucial para alcançar soluções eficazes e abrangentes.



Sobre as audiências públicas, no caso da Lei Complementar n. 1.200, o próprio voto do relator consigna que a solenidade ocorreu, mas de forma única. A ausência de alguns municípios não invalida o processo, à míngua de provas de que não foram devidamente convocados.

A constituição de microrregiões visa à integração de diversos municípios, independentemente de serem limítrofes, formando um conglomerado com o objetivo principal de melhorar o saneamento básico.

Esta estrutura facilita a coordenação de esforços, recursos e políticas, promovendo uma abordagem mais holística e eficaz para enfrentar os desafios do saneamento. A formação de microrregiões é especialmente relevante em estados como Rondônia, onde a distribuição populacional é desigual, e muitos municípios não possuem capacidade financeira e administrativa para implantar, sozinhos, serviços de saneamento eficientes.

A legislação questionada visa a universalização do saneamento básico para todos os municípios, e a opção por compartilhar ou não a infraestrutura é uma decisão técnica constitucional.

Em relação ao argumento de super concentração de poder no Estado de Rondônia, é natural que o Estado tenha um papel mais destacado, pois ele deve conduzir os trabalhos de forma equitativa. O relator cita o julgamento da ADI 6911/AL, onde o STF declarou inconstitucional a norma que concentrava 60% do poder decisório no estado, mas no caso de Rondônia, o estado tem 45% de peso, permitindo que a união dos votos dos demais integrantes possa prevalecer.

Feitas tais considerações, entendendo que a criação de microrregiões para saneamento básico, como instituída pela Lei Complementar n.1.200, está em conformidade com a Constituição Estadual e com os princípios gerais de administração pública.

Não há usurpação de competência da Assembleia Legislativa, uma vez que a iniciativa do Governador é legítima. A competência concorrente para legislar sobre saneamento básico, a adequação das microrregiões para atender às necessidades regionais, e a distribuição de poder no colegiado garantem a legalidade e a eficácia da lei.

Assim, a iniciativa do Estado de Rondônia representa um avanço significativo na busca pela universalização dos serviços de saneamento básico, essencial para a saúde pública e o desenvolvimento sustentável.



Por não considerar que há inconstitucionalidade formal ou material, como argumentado pelo autor da ação, respeitosamente, divirjo do relator para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

### DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

O voto do relator, apesar de extenso, não é excessivo. Aprofundou-se com a devida abordagem necessária para discutir essa questão de grande importância para o Estado de Rondônia, considerando o objeto e o escopo da legislação, que é trazer o bem-estar para a população, que é isso que diz respeito à distribuição da água e o serviço de esgotos.

São dois fatores que no estado de Rondônia têm passado despercebido por décadas. Recentemente saiu pesquisa de âmbito nacional mostrando que o Estado de Rondônia é o pior, não é um dos, é o pior Estado com saneamento básico – e Porto Velho a última cidade do Brasil em qualidade de vida. Daí decorre que essa questão, que nós estamos abordando agora, é relevante e de uma importância sem par.

A lei *sub judice* foi elaborada de uma forma muito complexa, margeando vários princípios que o nosso sistema jurídico-constitucional em especial prevê, quando se aborda os interesses das pessoas jurídicas políticas, bem assim os interesses coletivos.

Certa feita, como li recentemente, Otto von Bismarck, um grande chanceler do século XIX, um dos mais longevos, como diz a publicação, e com grande experiência no que foi o poder legislativo, o poder judiciário e executivo da Alemanha, disse que não se pergunta como são feitas salsichas e leis; para o bom intérprete não se precisa dizer mais nada – há uma confusão de conceito, de definições, em fim de ingredientes e interesses privados, resultando numa mistura que torna as coisas complicadas grandemente. Nas discussões sobre as leis nacionais, quando estão nos tribunais, como mencionam os meios de publicações, está sendo esmiuçada sua legitimidade constitucional pelos “togados” não eleitos pelo povo,



escapando do ponto de vista político, bem assim de alcançar seu escopo; querem dizer que, enquanto isso, os destinatários, ou seja, o povo, vai padecendo, porque não se faz nada. Às vezes, há desvio do procedimento, para desvendar questões alheias aos fins da lei, como quando vamos discutir de quem é a competência, quem tem a competência, se a lei é uma lei verdadeira, se ela está íntegra. Essas coisas todas fazem parte do nosso sistema – mas e as normas são benéficas para o interesse público e coletivo?

O voto do relator, como eu mencionei, foi um voto que se aprofundou na questão. Abordou todos os pontos que foram levantados e os que são pertinentes à abordagem de constitucionalidade de uma lei; mostrou que essa lei que trata da instituição das microrregiões está profundamente maculada do mal da doença jurídica, ou seja, não está de acordo com o nosso sistema – se pender para um lado, vai dar poder além do que merece determinado mandatário; se puxar para o outro, vai sobrar para a população que não terá o benefício tão cedo nem proporcional às suas necessidades.

Cabe ao poder judiciário agora mostrar, conforme está na nossa Constituição, qual será o melhor caminho para resolver esse conflito.

O voto do relator traz todas as questões que foram levantadas pelo autor como também aquelas que são necessárias para se fazer a isenta mistura final dessa decisão jurídica. Vi os argumentos do voto divergente, e vejo que não se aprofundou tanto quanto o relator, não rebateu a motivação do relator quanto aos pontos que maculam a lei; foram periféricas. Há algumas com opinião, data vênua, que mencionam a força do ultrapassado argumento de autoridade – a motivação que acolhe a decisão somente dizendo que está correta porque foi proferida por determinada personalidade, tida como doutor na matéria: assim, se referem ao que disse o ministro do Tribunal tal, ou o juiz da jurisdição tal do Estado tal da federação; mas o que é bom para o sul nem sempre é bom para o norte.

Desse modo, os argumentos da divergência, data vênua, não são suficientes para demolir, para mostrar o contrário dos argumentos do relator, que é, dentro do processo, a autoridade encarregada de mostrar onde estão as coisas boas e as coisas ruins diante da lei, onde estão as máculas, e onde estão os acertos; o relator fez isso sobejamente. Se poderia até dizer que, se porventura essa lei for dada como inconstitucional, os demais órgãos podem



utilizar esse voto como um parecer para elaborar o projeto, ou anteprojeto da lei complementar, que é apropriada para regulamentar essa questão das microrregiões. Portanto, pontos relevantes, o relator deixou bem claro que, apesar do grande benefício do escopo da lei, que é um interesse comum do Estado de Rondônia, e se tratando de município e da sociedade, não atendeu o propósito da lei, o que determinam as normas que regulamentam essa concepção de formar as microrregiões. O relevante juridicamente foi pontuado pelo relator.

O Poder Judiciário não pode, data vênua, validar uma lei dessa natureza, com essa hipótese de desequilibrar a autonomia das pessoas jurídicas políticas – os municípios e o estado. O governador, ele não pode ter, numa hipótese como essa, a hegemonia, essa autoridade soberana. O voto do chefe do poder executivo não pode ter mais força do que a dos municípios. É um desenho que debanda para o lado político, no pior sentido, o de impor, ou de poder impor aos demais participantes uma vontade particular, ou enredar no jogo da politicagem.

Por outro lado, há necessidade da participação de todos os municípios nesse benefício, seu objetivo é trazer vantagem para o procedimento de execução dos processos relacionados com o saneamento, diz respeito a todos. Já que a lei é geral e abstrata para o Estado de Rondônia. Nem um município pode ficar fora, e também não se pode deixar de ouvir todos os municípios. A questão da audiência pública, onde todos têm fala, tem palavra, muitos ficaram de fora, não atendeu ao procedimento. Isso é relevante; se se quiser manter um foco alcançável, como a legislação que atenda aos princípios federativos. Da maneira como está, como o relator mostrou e fundamentou isso, está ocorrendo uma ofensa ao princípio federativo.

Bastaria isso. Bastaria uma ofensa para que essa lei não fosse avante, não merecesse prosperar e isso é um dos casos. A câmara o relator mostrou outras hipóteses de ofensas, que repetir agora seria consumir todo esse tempo que ele levou para nos mostrar, não só na do texto, mas também através da audiência nossa, onde estão os defeitos dessa lei, segundo expôs a pouco. E tudo isso trazendo prejuízo para aquilo que, há décadas, o país tem lutado para que fique na constituição e haja um benefício para o povo, um equilíbrio dos poderes e uma autonomia, em particular, na prestação desses serviços de interesse comum; é o que a lei não tem.





O escopo, como mencionei, que é o interesse comum, é belo, é bom, todo mundo o quer já, mas só que a norma não foi feita do modo certo, como deveria ser feita pelo bem comum; e só pelos seus fins, pelos objetivos dessa lei, não se pode permitir que saia beneficiando alguns e deixando os demais, um ou outro na dúvida. Daí, precisa ser discutido direitos e responsabilidades, harmonicamente, e fazer a norma a fim de se atender à questão de meio ambiente, à de equilíbrio, ou da boa gestão pública, como recomenda hoje a Unesco.

Segundo a Unesco, temos que observar na construção de qualquer norma, na instituição de qualquer empreendimento, três elementos fundamentais: atenção ao meio ambiente, atenção às pessoas, a sociedade, e também às boas práticas de gestão da coisa, seja pública, ou privada; é o que se divulga hoje em dia no mundo da gestão pública e privada, sob a sigla ESG, em inglês (Environmental, Social, Governance). É isso que nós precisamos para o estado de Rondônia.

Fazer apressadamente a lei, sem permitir que quem tenha competência para tomar a iniciativa, como foi mostrado, de acordo com a mais moderna tecnologia, com os mais modernos entendimentos jurídicos; a iniciativa para que tenha esse equilíbrio é do legislador, o legislativo. Quando se faz por essa via, por um lado, cria um desequilíbrio e criam-se as autodefesas, que leva, por sua vez, para o campo da política barata. Que é essa questão, por exemplo, da superioridade do poder maior de decisão, de um dos entes envolvidos na demanda.

Muito mais coisas, senhor presidente e Egrégia Corte, há para se dizer a respeito dessa lei, somando-se todos os votos divergentes com o voto do relator, e vê-se que é algo de um interesse supremo para a população do Estado de Rondônia.

Por isso que se faça uma norma, isenta de dúvida. Porque se fosse uma norma límpida, seria legítima, não estaríamos agora discutindo que há malefícios, um aqui e outro ali; não estaríamos aqui no poder judiciário discutindo isso, estariam se executando os projetos, fazendo-se as licitações, escolhendo os empreendimentos que viriam trazer esses benefícios desenhados no horizonte da lei. Aconteceu dessa maneira, tem-se o seu lado não agradável, mas não podemos, salvo melhor juízo, levar avante com tamanha quantidade de máculas uma norma que há de ser genérica e abstrata com base nessa finalidade de interesse comum.



Por isso, com a vênia, divergindo do relator, eu, do mesmo modo que já votaram antecedentes, juiz Sérgio William e desembargador Roosevelt Queiroz Costa, também estou votando na mesma trilha do relator, pela procedência da inconstitucionalidade levantada.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho 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”.

Conforme acórdão de ID n. 23237005, a medida liminar foi indeferida pois não evidenciada situação concreta a demonstrar o perigo da demora, bem como, em juízo de cognição sumária, por não se verificar risco à autonomia das municipalidades.

O relator concluiu por declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023.

Consignou que embora não tenha sido alegado o vício de iniciativa, teria havido a usurpação da atribuição reservada ao Poder Legislativo Estadual (Assembleia Legislativa), uma vez que a Lei Complementar em questão foi criada pelo Chefe do Executivo (Governador)

De início, como bem observado pelo eminente relator, não há que se olvidar que a jurisprudência é pacífica no sentido de que, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, o seu julgamento independe da causa petendi formulada na inicial, não se submetendo ao princípio da congruência. Confira-se:

“É da jurisprudência do Plenário, o entendimento de que, na ação direta de inconstitucionalidade, seu julgamento independe da causa petendi formulada na inicial, ou seja, dos fundamentos jurídicos nela deduzidos, pois, havendo, nesse processo objetivo,



arguição de inconstitucionalidade, a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição não apenas diante daqueles focalizados pelo autor. É de se presumir, então, que, no precedente, ao menos implicitamente, hajam sido considerados quaisquer fundamentos para eventual arguição de inconstitucionalidade, inclusive os apresentados na inicial da presente ação.” (ADI 1.896-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 18-2-99, DJ de 28-5-99, grifei).

Mais recentemente: STF - ADI: 6625 DF 0110642-53.2020.1.00.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 02/02/2021, Data de Publicação: 05/02/2021.

No entanto, com a devida vênia ao entendimento esposado pelo relator, a criação de norma acerca da instituição de microrregiões não se encontra dentre as matérias de iniciativa privativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, as quais estão elencadas no artigo 29 da Constituição Estadual, a se permitir inferir tenha havido a usurpação da competência desta pelo Governador do Estado.

Vale rememorar que, de acordo com o artigo 39 da Constituição de Rondônia, o Governador é um dos legitimados a deflagrar lei complementar, de forma que não há como se excluir a competência deste para a iniciativa da lei em questão, sob pena de se limitar indevidamente as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração.

No que se refere à inconstitucionalidade formal pela ausência de prévia audiência pública, o próprio voto do Relator consigna que a solenidade ocorreu, ainda que de forma única. É preciso destacar que não há como se extrair que os Municípios que não se fizeram representar não foram convocados a participar do evento, de modo a se concluir pela invalidade do ato.

Em relação aos demais temas, faço menção ao meu voto condutor quando da decisão liminar e ao dos demais Pares que divergiram do relator.

Com efeito, tem-se que a partir do momento em que todos eles passam a integrar uma microrregião, passam a fazer parte de um mesmo conglomerado, com o objetivo



precípua de buscar a melhoria do saneamento básico de forma unificada, de maneira que todos os municípios sejam igualmente atendidos a contento, sem que haja detrimento de alguns que eventualmente não se localizem próximos de regiões metropolitanas.

Tal opção ganha especial relevo nos Estados em que, assim como Rondônia, se verifica mais intensamente a peculiar concentração populacional em alguns poucos municípios, enquanto há outros com pouquíssima densidade populacional, inferior a 30 mil habitantes e, portanto, sem capacidade de custear, isoladamente, a implantação do serviço de saneamento.

Em relação à suposta concentração de poder decisório, apontando-se irregularidade quanto ao artigo 8º da citada Lei Complementar, o que deve ser evitado é a concentração do poder decisório e concedente nas mãos de um único ente, de modo que a participação não necessita ser paritária, sendo que da maneira positivada na norma infere-se que o Estado de Rondônia não detém concentração indevida, haja vista que a totalidade de votos não é superior à dos municípios.

Destarte, não vislumbro a plausibilidade dos argumentos a justificar o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023 e saliento a relevância do tema nela tratado para fins de se alcançar uma melhora na efetiva prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado de Rondônia.

À luz do exposto, dirijo do relator para julgar improcedente o pedido constante da presente ação declaratória de inconstitucionalidade.

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Com a devida vênia do relator e de quem por ventura possa acompanhá-lo, dele dirijo com base nos seguintes fundamentos.

A respeito da supremacia das normas constitucionais no sistema jurídico de um Estado, veja-se a seguinte digressão de Dalmo de Abreu Dallari:



**As normas constitucionais, em qualquer sistema regular, são as que têm o máximo de eficácia, não sendo admissível a existência, no mesmo Estado, de normas que com elas concorram em eficácia ou que lhes sejam superiores.** Atuando como padrão jurídico fundamental, que se impõe ao Estado, aos governantes e aos governados, as normas constitucionais condicionam todo o sistema jurídico, **daí resultando a exigência absoluta de que lhes sejam conformes todos os atos que pretendam produzir efeitos jurídicos dentro do sistema.** (in Elementos de Teoria Geral do Estado, Editora Saraiva, 33ª Edição, 2016. p. 202)

Não se está a impedir, reduzir, diminuir ou mitigar a atuação legislativa, que é própria do sistema democrático, contudo, as normas que visam a integrar o sistema jurídico devem ser produzidas seguindo os preceitos constitucionais para sua elaboração, sob pena de incorrer em vícios formais (iniciativa e procedimento) ou mesmo vícios materiais (contrárias e em ofensa ao texto constitucional).

Com efeito, não há uma discricionariedade absoluta do legislador, e os limites de sua atuação estão na própria Constituição e na interpretação que dela se extrai. Neste sentido, veja-se manifestação de Nelson Nery Júnior:

[...]

**A função típica do Legislador é exercida pelo procedimento legislativo. Esse procedimento refere-se às regras fundamentais que devem ser observadas para a feitura das leis.**

A CF determina as principais regras sobre o procedimento legislativo. É a CF que fixa quais matérias são exclusivas de competência da União, dos Estados e dos Municípios bem como quais podem ser concorrentes. Além de fixar as competências, o texto constitucional dispõe quais são as modalidades legislativas possíveis (e.g., emendas constitucionais, lei complementar, lei delegada etc.) e o procedimento de votação necessário para cada uma delas, bem como acerca de quais matérias elas podem versar.

**O desrespeito a qualquer uma das regras do processo legislativo determinadas pela Constituição implica na imediata inconstitucionalidade do ato legislativo produzido. Trata-se de inconstitucionalidade formal que admite o controle de constitucionalidade da lei que não respeitou o processo legislativo.** (in Direito constitucional brasileiro [livro eletrônico]: Curso Completo / Nelson Nery Junior, Georges Abboud. -- 2. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.)



Anoto ser da natureza do processo legislativo e da atuação das Casas Legiferantes, que se possa promover emendas aos projetos de lei de iniciativa de outros Poderes, com acréscimo ou decréscimo de texto, contudo, esta faculdade do Poder Legislativo não é absoluta e encontra limites em disposições constitucionais.

Firmadas tais premissas, nos cabe analisar a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual n. 1.200/2023, já mencionada pelo relator.

### **I – Da Inconstitucionalidade Formal por Vício de Iniciativa**

Anoto que não há, na petição inicial da presente ação, bem como em todas as outras manifestações das Procuradorias Estadual, Municipal e de Justiça, e dos *amicus curiae*, qualquer manifestação sobre a tese de inconstitucionalidade formal da norma em apreço. A despeito do disposto no artigo 10 do CPC, tenho por intuição, em razão da não ocorrência do referendo da liminar deferida pelo eminente relator, que possamos avançar nessa matéria sem prejuízo processual.

Passo, portanto, a manifestar-me sobre eventual inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Desde logo, pedindo todas as vênias ao e. relator e ao seu judicioso voto, entendo de modo diverso, pois a meu ver não existe exclusividade da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia em propor a legislação ora analisada.

O eminente relator inicia seu raciocínio pela menção ao artigo 25, §3º, da Constituição Federal que estabelece aos Estados a possibilidade de, 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.

Idêntica possibilidade e, por simetria, encontra-se no artigo 6º, §1º, da Constituição Estadual, que estabelece, por meio de lei complementar, a instituição de microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.



Mencionando o artigo 39, §1º, e o artigo 65, III, ambos da Constituição Estadual, artigos estes que estabelecem competência e atribuições privativas do Governador do Estado, não encontrando ali a possibilidade de criar microrregiões, entende o eminente relator que o Governador não poderia iniciar legislação que crie microrregiões com o objetivo primário de estabelecer normas para prestação de serviço público.

Desde já, afirma-se que, também na competência privativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, prevista no artigo 29 da Constituição Estadual, não se encontra a possibilidade de iniciativa de lei para criar microrregiões ou estabelecer, em face delas, normas de prestação de serviço público.

A vigorar tal entendimento, tenho que estaríamos dentro de uma interpretação inadequada, pois se não compete ao Governador, como afirma o relator, a iniciativa de lei como a aqui discutida, também não competiria à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia a deflagração desta matéria, o que implicaria termos um vazio legislativo, o que deveras não ocorre.

**O artigo 8º, incisos III e XVIII, da Carta Estadual prevê que compete ao Estado promover, dentre outras atividades, organizar e prestar serviços públicos, bem como promover a melhoria das condições de saneamento básico.**

**O artigo 39 da Constituição do Estado** apresenta as normativas relativas à iniciativa de lei no âmbito do Estado de Rondônia, *in verbis*:

**Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a**

qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, **ao Governador do Estado**, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, **na forma prevista nesta Constituição.**

**§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:**

I - fixem, organizem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo

de Bombeiros Militar, observadas as diretrizes estabelecidas na Legislação Federal.



II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, três por cento do eleitorado do Estado, distribuído, no mínimo, em vinte e cinco por cento dos Municípios. - destacou-se.

Observa-se que o **Governador é um dos legitimados a iniciar projetos de leis complementares**, detendo iniciativa privativa para leis que tratam de assuntos específicos e listados no mencionado §1º transcrito acima, o que afasta a possibilidade de que outros legitimados promovam o início do processo legislativo de leis que abranjam tais assuntos.

Contudo, este rol de matérias não exclui a possibilidade de que outros temas sejam objeto de projetos de leis de iniciativa do chefe do Poder Executivo, sob pena de não poder planejar ações e normatizar as várias atividades que lhe competem, como serviços públicos em geral, tais como saúde, educação, tributos, infraestrutura, etc.

Ademais, estabelecer que somente cabe à Assembleia Legislativa a iniciativa de normas relativas à criação de microrregiões e relativas a saneamento básico não encontra respaldo no rol das competências exclusivas da Casa de Leis e que se encontra no artigo 29 da Constituição Estadual, como já manifestado acima.

A toda evidência, o artigo 65 da CE destina ao Governador do Estado a atividade de organizar o funcionamento da unidade federativa incluindo aí os serviços públicos.

Com efeito, percebe-se que cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, dispor sobre a conveniência e a oportunidade de eventual delegação





de serviços públicos, pois isto é escolha política de gestão, sob pena de permitir a invasão de outro poder que não detém a prerrogativa de administrar o Estado.

É cediço, doutrinária e jurisprudencialmente, que cabe ao Poder Executivo, primariamente, a função de administrar, o que se expressa e se visualiza em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por oportuno, ressalte-se que, ao Poder Legislativo, está reservada a função de editar leis, as quais devem guardar aspectos de generalidade e abstração.

Na fala de Hely Lopes Meirelles, “*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante*”.

Prossegue o professor administrativista dizendo que “*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*”(Direito Municipal Brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, pp. 708 e 712).

Assim, quando, em tese, o Poder Legislativo administra editando leis que se equiparam na realidade em atos de administração, transborda a harmonia e independência entre os poderes.

As observações acima mencionadas, bem como outras que aqui fixarei, são raciocínios delineados na petição inicial da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2151578-20.2016.8.26.0000, julgada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo**<sup>1</sup>.

A jurisprudência pontua de forma pacífica a independência dos Poderes, bem como a reserva instituída em favor do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo, bem como para editar normas em sua esfera própria de competência, incluindo aqui serviços públicos dentre outras. Vejamos:



“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. -

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...)” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08- 2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

“(…) 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (...)” (STF, ADI-MC-REF 4.102-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, 26-05-2010, v.u., DJe 24-09-2010).

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. -

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ‘ultra vires’ do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 776-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 23-10-1992, v.u., DJ 15-12-2006, p. 80).

[1https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/Adins\\_PGJ\\_Iniciais2016/ADINI-36773-16\\_18-06-16.htm](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/Adins_PGJ_Iniciais2016/ADINI-36773-16_18-06-16.htm).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 11.830, DE 16 DE SETEMBRO DE 2002, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL E DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICOS E PRIVADOS AOS DIAS DE GUARDA DAS DIFERENTES RELIGIÕES PROFESSADAS NO



ESTADO. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 22, XXIV; 61, § 1.º, II, C; 84, VI, A; E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. No que toca à Administração Pública estadual, o diploma impugnado padece de vício formal, uma vez que proposto por membro da Assembleia Legislativa gaúcha, não observando a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, corolário do princípio da separação de poderes. Já, ao estabelecer diretrizes para as entidades de ensino de primeiro e segundo graus, a lei atacada revela-se contrária ao poder de disposição do Governador do Estado, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento de órgãos administrativos, no caso das escolas públicas (...)" (RTJ 191/479).

“À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal)” (STF, ADI 2.857-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 30-08-2007, v.u., DJe 30-11-2007).

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).



“III - Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Executivo. Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicos e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), bem como dos que invadem competência privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 84, II)” (STF, ADI-MC 2.405-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 06-11-2002, DJ 17-02-2006, p. 54).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. As regras previstas na Constituição Federal para o processo legislativo aplicam-se aos Estados-membros. Compete exclusivamente ao Governador a iniciativa de leis que cuidem da estruturação e funcionamento de órgãos vinculados ao Poder Executivo (CF, artigos 61, § 1º, II, 'e'; e 144, § 6º). Precedentes. Inconstitucionalidade da Lei 10890/01, do Estado de São Paulo. Ação julgada procedente” (STF, ADI 2646-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, 20-03-2003, v.u., DJ 23-05-2003, p. 30).

Anoto que os preceitos estabelecidos na Constituição Federal, em se tratando de processo legislativo, são princípios que devem ser observados, por simetria, pelos Estados da Federação. Neste sentido afirmou a jurisprudência:

“as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

“(…) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (...)” (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

“(…) 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não



pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

“(…) I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. (...)” (RT 850/180). “(...) 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (...)” (RTJ 193/832).

Por certo, ainda que a matéria em análise não possa ser entendida como de iniciativa privativa ou exclusiva do Governador do Estado, isso não impede que, no seu dever de administração da unidade federativa, possa ele dar início ao processo que cria microrregião no território do Estado e disciplina a prestação de serviço público de saneamento básico.

Como se viu, as matérias com reserva de iniciativa privativa do Chefe do Executivo são aquelas listadas no artigo 39, §1º, da Carta Estadual, inexistindo, neste aspecto, limitação para que o Governador do Estado deflagre processo legislativo relativo a saneamento básico e criação de microrregiões, pois tais assuntos não se encontram em rol de assuntos de competência privativa (indelegável portanto) de outro ente estatal legitimado para dar início ao processo legislativo.

Anote-se que o STF já manifestou que “**As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo** (STF, ADIn 3.394, rel. Min. Eros Grau, Plenário, j. 02.04.2007).”, norma de reprodução obrigatória, do que se conclui que, para os demais temas (tributário, ambiental, saúde, educação, organização política – microrregiões p. ex., saneamento, etc.) inexistente esta limitação ao chefe do Poder Executivo ou demais



legitimados, tanto que é possível, por meio de iniciativa popular, dar-se início a qualquer norma, desde que não inserida nesta competência privativa. Igual disposição contida no artigo 61 da Constituição Federal encontra-se espelhada no artigo 39, §1º, da Constituição do Estado de Rondônia.

Corroborando o entendimento acima, temos a seguinte manifestação de José Miguel Garcia Medina:

Iniciativa dos projetos de lei. **A apresentação do projeto de lei decorre de manifestação de uma das pessoas ou órgãos indicados na Constituição, desencadeando o procedimento legislativo. Em geral, dá-se por iniciativa de um daqueles indicados no art. 61, caput. Mas há projetos de lei cuja iniciativa é privativa ou reservada a determinados entes** (p.ex., ao Presidente da República, art. 61, § 1.º; ao Supremo Tribunal Federal, art. 93; ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça, art. 96, II; aos Procuradores-Gerais da União e dos Estados, art. 128, § 5.º). Padece de inconstitucionalidade formal a lei, caso haja vício quanto à iniciativa. Não mais subsiste, à luz da Constituição de 1988, o disposto na Súmula 5 do STF, segundo a qual “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo” (cf. STF, ADI 1.381-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 07.12.1995; STF, ADIn 2.867, nota jurisprudencial supra). O art. 61, § 2.º, autoriza a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular (cf. também art. 14, III). [...]. (in Medina, José Miguel Garcia. Constituição Federal comentada [livro eletrônico]/José Miguel Garcia Medina. -- 4. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.6 Mb ; ePub 4. ed. e-book baseada na 6. ed. impressa)

Registre-se, finalmente, que o julgado trazido pelo e. relator, ADI 2809, apresenta em parte de sua fundamentação a ideia de que há uma concorrência de legitimidade para tratar deste tipo de assunto. Veja-se:

[...]

A hipótese cuida, em realidade, de gestão territorial compartilhada de interesses comuns, autorizada pela Constituição Federal, que tem no Estado membro um dos partícipes e seu coordenador, mas não o responsável único pelo sistema. No dizer de José Afonso da Silva, “a



titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao Estado e aos Municípios envolvidos”, não se aplicando ao caso o fundamento de que somente o Governador é que pode iniciar o processo legislativo relacionado com as regiões metropolitanas.

[...]

De tal julgado, em nosso entender, o que se conclui é que tanto a Assembleia como o Governador podem dispor sobre regiões, microrregiões e serviços públicos, de modo que, no caso de Rondônia, não haveria esse vício na iniciativa da norma impugnada.

Outro tópico abordado pelo relator é no sentido de que há inconstitucionalidade formal, a qual decorre da alegação de que não houve realização de audiências públicas.

Novamente com as vênias devidas, entendo que o argumento não se sustenta.

A tese defendida pelo e. relator se baseia em disposições da Lei 13.089/2015, norma esta que institui o chamado Estatuto da Metrôpole.

Embora referida norma estabeleça, em seu artigo 1º, a aplicabilidade, no que couber, às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas e às unidades regionais de saneamento básico definidas na Lei 11.445/2007, aqui estamos diante de microrregiões decorrentes da necessidade de regulamentação da Lei 14.026/2020, que trata do marco legal do saneamento básico, ou seja, norma com disposições próprias e específicas.

Anoto, por oportuno, que a audiência pública prevista na lei do saneamento (14.026/2020) encontra-se no artigo 4º-A, §4º, no sentido de que, no processo de instituição de normas de referência é a ANA – Agência Nacional de Águas quem deve fazer audiências públicas, no momento adequado.

Não fosse isso, o próprio relator menciona a ocorrência de uma audiência pública prévia e o fato de todos os municípios não estarem presentes não quer dizer que não



tenham sido convocados a participar do evento, pelo menos não há provas ou argumentos neste sentido.

Ressalto, a obrigatoriedade é de realização da audiência pública e esta ocorreu, contudo se nem todos os municípios se fizeram representar, por escolha própria, tal situação não pode nulificar a solenidade ou mesmo considerá-la não realizada.

A partir deste raciocínio, rejeito este argumento.

Nesta perspectiva, pedindo vênia ao e. relator, dirirjo para afastar a inconstitucionalidade formal da presente lei.

## **II – Da Inconstitucionalidade Material**

Naquilo que diz respeito à inconstitucionalidade material, novamente pedindo vênia ao eminente relator, entendo que esta não se configura.

No tocante ao argumento relativo à compulsoriedade na integração de municípios, acompanho o e. relator, no sentido de que a participação dos entes municipais não é facultativa uma vez instituída a microrregião, e isto não ofende o pacto federativo como já definido no julgado trazido no voto do e. relator.

Neste particular, repiso os argumentos já expendido por ocasião da análise do referendo da liminar, quando trazida a este plenário.

Desde logo, convém ressaltar que o serviço de saneamento básico é matéria em voga no cenário nacional, notadamente a partir da Lei n. 14.026/20, que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico e que tem como meta universalizar os serviços de saneamento básico, atendendo ao menos 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos, até 31 de dezembro de 2033.

A estruturação do Estado com municípios em “microrregião” é opção prevista na referida Lei Federal, como forma de viabilizar e garantir a pretendida universalização dos serviços de saneamento básico por meio de agrupamento de municípios mais populosos com aqueles menos densamente povoados, de modo a promover um arranjo no qual a prestação





de tais serviços seja viável economicamente e os custos possam ser suportados de forma mais equânime pelos municípios beneficiados pelos serviços.

Tal opção ganha especial relevo nos Estados em que, assim como Rondônia, se verifica mais intensamente a peculiar concentração populacional em alguns poucos municípios, enquanto há inúmeros municípios com pouquíssima densidade populacional, inferior a 30 mil habitantes e, portanto, sem capacidade de custear, isoladamente, a implantação do serviço de saneamento.

No que diz respeito ao argumento de inconstitucionalidade por ausência de compartilhamento de infraestrutura de água e esgoto, tenho também que o mesmo não se sustenta, pois o que pretende a legislação federal e a estadual é viabilizar saneamento básico para todos os municípios da unidade federativa. Se vai utilizar ou não metodologia de compartilhamento de infraestrutura é opção técnica futura a ser realizada, portanto, perfeitamente constitucional, dentro do espírito da legislação, qual seja, a universalização do saneamento básico como direito fundamental prevista Carta Política.

Quanto à alegação de superconcentração de poderes na mão do Estado de Rondônia em detrimento dos demais integrantes da microrregião, é natural que neste modelo de arranjo institucional o Estado ganhe um papel de maior destaque, pois é o ente público mais equidistante das demandas isoladas de cada município e com o dever de promover a condução dos trabalhos de modo a atender todas as demandas de forma mais igualitária, justificando-se assim uma voz mais acentuada no conselho da microrregião.

A este respeito, o e. relator faz menção ao julgamento da ADI 6911/AL, em que a Excelsa Suprema Corte julgou inconstitucional norma que prevê a concentração excessiva do poder decisório nas mãos de só um dos entes públicos integrantes de região metropolitana - o que, *mutatis mutandis*, aplicar-se-ia ao caso vertente.

Não obstante, em consulta ao inteiro teor do julgado verifica-se que **a Lei Alagoana, objeto daquela ADI, previa a concentração de poder ao Estado equivalente a 60%, de modo que nem a votação conjunta, e unânime, de todos os prefeitos da região seria capaz de influir na deliberação final** e, por tal constatação, o E. STF declarou a



inconstitucionalidade da norma alagoana, contudo, manteve a vigência pelo período de 24 meses, até que o legislador estadual reapreciasse o desenho institucional da Região Metropolitana de Maceió.

Diversamente do que ocorreu no caso paradigma, **na espécie, a participação do Estado de Rondônia na microrregião, muito embora seja de acentuada preponderância com peso de 45%, ainda possibilita que tenha sua decisão vencida pela união de votos dos demais integrantes.**

Nos parece, neste aspecto, que o caso parece distinguir-se sensivelmente daquele em que a Suprema Corte reconheceu a excessividade de poderes a caracterizar o vício de inconstitucionalidade da norma.

Imperioso observar ainda que mesmo naquela hipótese enfrentada pelo Supremo, em que o Estado concentrava um poder de voto de 60%, o desfecho da ADI acabou por modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de modo a resguardar a vigência da norma pelo período de 24 meses, preponderando assim o interesse em se dar andamento aos trabalhos tendentes a cumprirem a meta estipulada pelo marco regulatório do saneamento básico.

Saliento que em julgamento conjunto com a ADI 6911/AL, foram julgadas outras ações constitucionais tendo o Supremo Tribunal Federal considerado constitucional aquilo que se tratava naquelas leis submetidas ao julgamento da Suprema Corte.

É necessário ter em mente que a sociedade exige respostas para questões de impacto na vida das pessoas, como saneamento básico, o que tem reflexos na saúde das pessoas, na infraestrutura urbana, no tratamento destes dejetos e, por consequência, no meio ambiente.

A resolução ou mitigação do problema é de natureza complexa e permitir que apenas ações isoladas de alguns municípios mais estruturados e de maior poderio econômico sejam possíveis, é relegar uma parcela enorme da população à condição de cidadãos de segunda classe, quando o novo marco do saneamento pretende, por meio de recursos e ações coordenadas, permitir que a população em geral seja beneficiada e tenha acesso a



serviço público básico e previsto na constituição federal como um dos braços do direito à saúde.

*Ad argumentandum*, permitir que a Prefeitura Municipal de Porto Velho aja isoladamente no que toca ao saneamento na lei em análise, é condenar os demais municípios à inexistência de saneamento básico já que os licitantes não seriam atraídos para prestar tais serviços em localidades pequenas, de PIB insignificante, e a lógica da instituição de microrregiões com agrupamento de municípios é permitir que a prestação do serviço atinja o maior número possível de pessoas, porém de forma economicamente viável para as empresas que venham a ser contratadas pelo poder público, o que certamente não implica quebra do pacto federativo.

Partindo desta constatação, não se pode dizer que há, como pretendido pelo autor da presente ação, reconhecimento de inconstitucionalidade material, por ofensa ao artigo 30, I, II e V, da Constituição Federal, por violação do pacto federativo.

Renovando as vênias ao e. relator, **divirjo para afastar a inconstitucionalidade material** da presente lei.

Diante do exposto, **voto pela improcedência da presente ação** declaratória de inconstitucionalidade.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Anoto aqui primeiro que o tema deve ser tratado com a amplitude necessária, porque se trata de uma lei que em síntese, ainda que indiretamente, trata de um direito humano e fundamental que é o acesso à água também e isso impõe uma ótica diferenciada dentro daquele federalismo cooperativo, impõe que o Estado, a União e as unidades federais se apoiem mutuamente na implementação de políticas públicas. Notei aqui coordenadas sobretudo em relação ao enfrentamento dos males causados pela ausência de saneamento básico, que desembocam exatamente na questão da saúde pública e basta, só pra exemplo, a



proliferação de uma doença altamente transmissível como Cólera para disseminação em toda população em todos os municípios do Estado, poderia ser atingida até a União e os demais estados. Então, dentro desse contexto, eu não poderia deixar de analisar que os Estados podem traçar as normas gerais, impor. Não se trata de legislar sobre serviço público apenas, é muito mais que isso, nesse ponto, então, a possibilidade das normas gerais pelo Estado é legal. Assim, a princípio tive uma dificuldade de entender que isso poderia sobrepujar os interesses dos Municípios, porém, o interesse dos Municípios aqui é o de coadjuvar o próprio ente federativo maior e que não poderia deixar de violar as normas gerais e, eventualmente, o município poderia legislar de forma mais repressiva até abrangendo mais proteção a essa questão do saneamento básico que é a meu ver uma questão de saúde pública. A regra, portanto, aí poderia ser dentro do diálogo das fontes aplicadas de forma contemplar a possibilidade de legislação pelo município no que tange uma possibilidade mais restritiva, mais protetiva da questão. Então, com base nisso, entendo que é realmente constitucional e que a briga aqui se trata de quem é o pai da criança. O Estado coordenou, e evidentemente há o interesse aí de recebimento de recursos pelo Banco BNDS. Desse modo, esperamos que os administradores tratem o tema com essa importância que está sendo tratada pelo tribunal, com competência, parcimônia, responsabilidade e eficiência. Nesse sentido, pedindo todas as vênias ao Des. Francisco Borges, embora no início tenha pensado de forma igual a ele, curvo-me ao federalismo cooperativo no sentido de permitir que haja a legislação pelo Estado, que vai coordenar os trabalhos, inclusive, detém a maior competência para poder estabelecer as microrregiões, dentro dos interesses maiores, que são atender a todas as comunas, todas as comunidades, todos os municípios de forma igualitária.

Portanto, acompanho a divergência já feita pelos demais que me antecederam com as vênias do eminente relator que também tratou muito bem o tema, mas, a questão aí esbarra, a meu ver, nessa possibilidade de uma legislação que possa ser mais restritiva pelos municípios e que não haveria inconstitucionalidade do Estado ao coordenar esse trabalho todo como está sendo propagado.

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pelo prefeito do município de Porto Velho 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”, por violação ao pacto federativo e separação dos poderes (artigos 1º e 18 da Constituição Federal) e à competência municipal (artigo 30, incisos I, V e VII, da Carta Magna).

O autor da ação pretende a declaração de inconstitucionalidade material da norma, por ofensa ao pacto federativo e separação dos poderes, afirmando que a matéria é de competência privativa dos municípios, sendo competência do Estado apenas quando se observa o compartilhamento efetivo de instalações operacionais, em que configurado o interesse do município.

Requer a procedência da ação para que seja declarada inconstitucional a Lei Complementar Estadual n. 1200/2023 ou, alternativamente, seus artigos 2º e 8º.

Na sessão do dia 15 de abril passado, a medida cautelar concedida pelo relator não foi referendada, entendendo este Plenário, por maioria, pela ausência da relevância jurídica do tema.

No mérito, o relator está reconhecendo a inconstitucionalidade da norma, em síntese, por entender que há vício formal, à medida que não caberia ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de norma que trate sobre a criação de microrregião e ausência de realizações de audiências públicas; além da inconstitucionalidade material, em razão da instituição de microrregião composta por municípios não limítrofes, com a inclusão do Estado no agrupamento; além de prever a concentração de poder decisório nas mãos do Estado, em detrimento das municipalidades.

Pedindo vênua novamente ao e. relator, repiso os fundamentos que apresentei na declaração de voto na ocasião do julgamento da medida cautelar, acrescentando outras questões.

## **A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

O relator está entendendo pela existência de vício formal de iniciativa, considerando o que dispõem os artigos ao art. 7º, art. 30, *caput*, inciso X; art. 65, inc. III e XVIII, todos da Constituição de Rondônia.

Conforme mencionado na declaração de voto quando do julgamento do referendo da liminar, o saneamento básico desempenha um papel fundamental na garantia da saúde pública e do bem-estar da população, pois ao fornecer acesso adequado à água potável, tratamento de esgoto e gerenciamento de resíduos sólidos, contribui-se, diretamente, para a prevenção de doenças e para a promoção da saúde.

Nesse prisma, tendo em vista a relevância do serviço à população em geral e o art. 21, inciso XX, que atribui à União competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, sobreveio a Lei n. 11.445 de 05 de janeiro de 2007, alterada e atualizada pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Além disso, a Constituição Federal estabelece em seu art. 23, inciso IX, a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para promover programas de saneamento básico, a saber:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)



IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; - g. n.

Paralelo a isso, a Constituição Estadual dispõe em seu art. 15 e parágrafo único, vejamos:

Art. 15. **Os serviços públicos em geral**, no interesse da coletividade e necessários à melhoria das condições de vida da população, **serão disciplinados na forma da Constituição e executados pelo Estado e pelos Municípios.**

Parágrafo único. **Para os fins dispostos neste artigo serão considerados serviços públicos** sob a administração estadual e com estruturas administrativas próprias: estradas, serviços de navegação, documentação e arquivo, energia elétrica, habitação popular, transporte coletivo e **saneamento básico.** – g. n.

Embora o legislador não tenha definido expressamente a qual ente político caberia a prestação de tal serviço público, o STF enfrentou a matéria no julgamento das ADI n. 1842, em que se analisava atos normativos que disciplinam a região metropolitana do Rio de Janeiro, onde **a Corte Suprema afirmou a inconstitucionalidade de transferência ao Estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.**

No referido julgado, importantes balizas foram estabelecidas quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico, entendendo-se que **o interesse comum é mais do que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município ou a atuação isolada deste pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.**

A análise da constitucionalidade, na ocasião, voltou-se ao respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e Estado, evitando-se que o poder decisório e o poder concedente se concentrassem em um único ente, de modo a preservar o autogoverno e a autoadministração dos municípios.

Também se constatou que apesar da titularidade dos municípios, **a função público-social 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, sendo que, nas hipóteses em que for extrapolado o interesse local, **definiu-se que a titularidade do serviço de saneamento básico não é transferida aos estados, mas ao colegiado formado pelos municípios e pelo Estado-membro.**

No ponto, se se permitir que cada município atue isoladamente, ocorrerá justamente a hipótese que a lei (marco legal do saneamento) quis evitar, qual seja, que aqueles municípios de maior poder econômico atuem e deixem “para trás” aqueles de menor ou quase nenhuma capacidade financeira, econômica ou organizacional.

**No que tange à iniciativa da lei** aqui analisada, embora o art. 39, §1º, da Constituição Estadual não preveja dentre as matérias que são reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo lei que disponha sobre a instituição de microrregião, **referido dispositivo não afasta a competência deste para a iniciativa de leis sobre outras matérias, mas apenas restringe a atuação de outros legitimados para iniciativas de lei sobre as matérias expressamente citadas no §1º.**



Da mesma forma, o art. 30, inc. X, da CE, ao disciplinar que cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, também não afasta a competência do chefe do executivo para a iniciativa de lei sobre a matéria, mas apenas prevê sobre a possibilidade da Assembleia também legislar sobre a matéria.

Aliás, como mencionado pelo relator em seu voto, a ADI 2809, se trata de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, na qual embora a sua competência para legislar sobre a matéria não tenha sido objeto da ação, ao questionar a legitimidade da Assembleia Legislativa, há demonstração inequívoca de que possui competência para legislar acerca de matérias de interesse comum, como saneamento básico.

Na ADI n. 1841, o STF definiu, em decisão que foi assim ementada:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - **A instituição de regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, **depende, apenas, de lei complementar estadual**. II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - ADIn julgada procedente. (ADI 1841, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2002, DJ 20-09-2002 PP-00088 EMENT VOL-02083-02 PP-00255) – *g. n.*

Por ocasião desse julgamento, o STF estava analisando artigo da Constituição Estadual do RJ, que exigia a aprovação prévia da câmara municipal para que um município participasse de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, ressaltando a Corte que **o §3º do art. 25 da CF nada mais exige do que lei complementar estadual para tanto**.

Vê-se, portanto, que a Constituição Federal prevê a possibilidade dos Estados mediante lei complementar instituir as regiões metropolitanas, conforme também previsto nas Leis n. 14.026/2020 e 11.445/2007 (art. 3º, VI, alínea *a*) e a Constituição Estadual não estabelece a competência privativa da Assembleia Legislativa a iniciativa de lei para a instituição de regiões metropolitanas, tanto que nem o autor arguiu essa questão na inicial.

Quanto ao alegado vício formal em razão da ausência de realização de audiências públicas anteriormente à edição da norma ora impugnada, prevê o art. 3º da Lei n. 13.089/2015 que *“a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.”*

Como consta dos autos, que houve a realização de estudo técnico pelo BNDES e a realização de uma audiência pública no dia 22.06.2023, que ainda que não tenha contado com a participação de todos os municípios, foi realizada antes da aprovação da lei pela Assembleia.

A prática democrática, no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos relativos à política de desenvolvimento urbano, foi, pelo menos genericamente, observada na elaboração da lei impugnada.

Bem ou mal, suficiente ou não, foi realizado estudo técnico e audiência pública, instrumento democrático de gestão urbana que conferiu espaço para os municípios e municípios expressarem sua opinião e tirarem dúvidas.



Saliente-se que a Constituição Estadual nada dispõe acerca de requisitos objetivos a serem observados quanto ao procedimento prévio à elaboração de lei que verse sobre serviços públicos.

A Lei n. 13.089/2015 também não disciplina expressamente quanto à forma dos estudos e quantidade das audiências públicas.

Ao contrário disso, cito, por exemplo, a Lei Orgânica do Município de Porto Velho que é bem clara neste sentido, ao prever a necessidade da realização de audiências públicas quando se tratar de lei que verse sobre determinados assuntos, vejamos:

Art. 65 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica. [...]

§ 4º - A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, **convocará obrigatoriamente pelo menos 02 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre: [...]**

Importante salientar aqui que se a Constituição Estadual não disciplina aspectos espaciais, temporais e quantitativos acerca da utilização dos instrumentos de democratização da gestão urbana, trata-se de matéria pertinente à legislação infraconstitucional.

Sendo assim, da mesma forma que decidiu o e. Relator sobre a impossibilidade de se apreciar constitucionalidade da norma estadual em face da normatização federal infraconstitucional quando da análise “da ausência de compartilhamento efetivo de instalações operacionais” alegada pelo autor, prevista na Lei n. 14.026/2020, também não cabe aqui essa análise, visto que a Lei n. 13.089/2015, por ser norma infraconstitucional, igualmente não é parâmetro para fins de controle concentrado de constitucionalidade da lei estadual.

A análise a ser feita, para fins de ajuizamento de ação direta, no caso concreto, limita-se ao confronto entre a lei estadual e a Constituição do Estado. Em outras palavras, só as inconstitucionalidades diretas, não as reflexas ou indiretas, podem ser objeto de controle concentrado.

Nesse sentido, já decidiu o STF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.004, DE 14/04/98, DO ESTADO DE ALAGOAS. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 150, § 6º; E 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE CONFLITO DIRETO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. Não cabe controle abstrato de constitucionalidade por violação de norma infraconstitucional interposta, sem ocorrência de ofensa direta à Constituição Federal. Hipótese caracterizada nos autos, em que, para aferir a validade da lei alagoana sob enfoque frente aos dispositivos da Constituição Federal, seria necessário o exame do conteúdo da Lei Complementar nº 24/75 e do Convênio 134/97, inexistindo, no caso, conflito direto com o texto constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (STF - ADI: 2122 AL, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 04/05/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/06/2000)

Nesse prisma, a constitucionalidade da norma deve ser analisada em face da constituição estadual e não de lei federal infraconstitucional.

Tanto é assim que o próprio autor da ação não alegou vício formal de inconstitucionalidade sob esse aspecto, razão pela qual, peço vênias ao e. relator, para não reconhecer o vício formal de iniciativa da lei.





## DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O autor alega que há inconstitucionalidade material da norma, na medida em que houve ofensa ao pacto federativo e separação dos poderes, defendendo que a matéria de saneamento básico é de competência dos municípios e em conjunto com o Estado, quando compartilham efetivamente instalações operacionais.

Entretanto, como mencionado anteriormente, **em razão do tema em foco ser sobre saneamento básico, trata-se de matéria de serviço público, cuja competência para legislar sobre a matéria é concorrente, nos termos do art. 23, IX e art. 15, parágrafo único, da CE.**

O STF, quando do julgamento em que se analisava atos normativos que disciplinam a região metropolitana do Rio de Janeiro, decidiu na ADI 1842 que, apesar de ser dos municípios a titularidade para legislar sobre assuntos de interesse local, quando extrapolado esse, como acontece no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a questão passa a ser de interesse comum, não transferindo aos estados a titularidade do serviço de saneamento básico, mas ao colegiado formado pelos municípios e pelo Estado-membro.

No caso específico dos autos, conforme se depreende da norma, verifica-se que o seu objetivo é a efetiva prestação dos serviços de fornecimento de água e de esgotamento sanitário a todos os integrantes da microrregião, os quais se enquadram como de interesse comum, conforme se depreende da leitura do seu art. 3º, vejamos:

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.

Na Nota Técnica da ANA - Agência Nacional de Águas, acostada pela Procuradoria de Justiça, há informação de que o estado de Rondônia apresenta indicadores de cobertura de abastecimento de água e coleta de esgoto do país bem abaixo da média nacional, sendo natural, portanto, que não haja compartilhamento de infraestrutura, porquanto há um déficit de infraestrutura no Estado para ser compartilhada.

Tal constatação justifica a edição de norma que cria a microrregião, formada pela integralidade do Estado de Rondônia, pois, à luz da doutrina constitucional e da jurisprudência que se organiza ao redor da ADI 1842, **é compatível com a Constituição a integração metropolitana de municípios com o objetivo de promover melhorias das condições de saneamento básico.**

Ademais, a Lei Complementar n. 1.200/2023 oferece adequada resposta a este requisito ao dispor em suas diretrizes:

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:

I - a instituição e manutenção de mecanismos que garantam a **prestação isonômica dos serviços**, observadas as peculiaridades locais, conferindo-se especial cuidado aos usuários e localidades dotados dos piores indicadores de renda e de acesso a serviços de saneamento;

II - o **planejamento integrado** dos serviços a que se refere o caput do art. 3º;

III - a promoção do diálogo, **interação e cooperação efetiva entre o Estado e os Municípios**, inclusive para que os objetivos, metas e prioridades de interesse comum microrregional possam ser compatibilizados com as políticas públicas e ações a cargo do Estado e dos Municípios;

IV - a ampla disponibilização de informações aos atores institucionais competentes das 3 (três) esferas federativas, incluindo os órgãos de fiscalização e controle competentes, na forma da legislação;

V - a promoção da transparência e participação social sobre as ações e políticas públicas em discussão e em implementação pela Microrregião, inclusive por meio da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento, oitiva para a tomada de decisão e no acompanhamento da prestação dos serviços de interesse comum;

VI - observância das peculiaridades regionais e locais; e

VII - efetividade e economicidade no uso dos recursos públicos. – *g. n.*

Importante salientar, conforme consta no voto do relator, a alegação do autor de que há competência concorrente do Estado para legislar sobre saneamento básico apenas quando há compartilhamento de infraestrutura operacional sequer pode ser analisada nesta ação, por não se tratar de ofensa à Constituição Estadual, mas à disposição prevista em lei infraconstitucional, conforme mencionado em tópico anterior.



Mas, ainda que fosse possível a análise, a alegação também não mereceria guarida, pois o não compartilhamento de infraestrutura não deve dar ensejo ao reconhecimento de inconstitucionalidade, porque uma vez formada a microrregião, haverá possibilidade futura de conexão de redes em diferentes municípios (em função dos investimentos e expansão dos sistemas).

Aliás, o STF no julgamento da ADI 6911/AL asseverou que nem o texto constitucional, nem a legislação de regência, nem os precedentes da Corte exigem a constatação de conurbação como *conditio sine qua non* para a instituição de regiões metropolitanas”, onde, mais à frente, conclui o relator que:

“Ademais, a simples existência fática de um isolamento ou uma de não-integração do sistema de saneamento básico dos Municípios enumerados no art. 1º da Lei Complementar nº 50/2019, do Estado de Alagoas — ainda que isto estivesse perfeitamente demonstrado nos autos — não seria suficiente para impedir a formação da Região Metropolitana.

Aqui, há que se ter cuidado para não reproduzir uma falácia de tipo naturalista. Ora, que o sistema não seja integrado de facto, não decorre que ele não possa ou deva vir a ser integrado. Em outras palavras, a integração depende de uma valoração que é, a um só tempo, técnico instrumental e política, e se dirige a uma avaliação projetiva da qualidade do serviço público prestado aos cidadãos.

Conclui-se que a inexistência de sistema previamente integrado de saneamento básico não obsta que o mesmo venha a ser integrado na forma da legislação de regência e segundo os requisitos inerente à instituição de regiões metropolitanas.” (ADI 6911, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 31-08-2022 PUBLIC 01-09-2022)

Assim, feitas essas considerações e repisando a possibilidade de os Estados-membros legislarem concorrentemente com os municípios acerca de matérias de interesse comum, como são os serviços públicos - e no caso o serviço de saneamento básico -, consoante vem reiteradamente decidindo o STF sobre a questão, não há inconstitucionalidade material na norma ora impugnada.

Remanesce, assim, a análise dos vícios materiais dos artigos 2º e 8º da norma em comento pleiteada na inicial.

## **DO PEDIDO ALTERNATIVO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 2º E 8º DA LCE 1200/2023**

Sobre a questão específica da necessidade dos municípios serem limítrofes, adiantei meu posicionamento na decisão cautelar, em que citei trecho da fundamentação do relator sorteado daquela ADI precitada (1842), ministro Maurício Corrêa, a saber:

“(…) esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. **Os problemas e os interesses de cada núcleo urbano passam a interagir de tal modo, que acabam constituindo um sistema sócio-econômico integrado, sem que com isso possa admitir-se a ocorrência de violação à autonomia municipal,** tendo em vista o comando constitucional autorizador. (...)” – *g.n.*



E o relator para o acórdão, Min. Gilmar Mendes, defendendo a possibilidade de que Estado e municípios detenham a titularidade e o poder de integrar e atender adequadamente o saneamento básico, cita José Afonso da Silva:

“Nesse ponto, destaque-se que o mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano (cf. SILVA, José Afonso da, Direito Urbanístico Brasileiro. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164).”

Mais adiante concluí:

“(…) A titularidade do serviço de saneamento básico, relativamente à distribuição de água e coleta de esgoto, é qualificada por interesse comum e deve ser concentrada na Região Metropolitana e na Microrregião, nos moldes do art. 25, § 3o, da Carta Magna, respeitando a condução de seu planejamento e execução por decisões colegiadas dos municípios envolvidos e do Estado do Rio de Janeiro.

Frise-se que não se veda a concessão do serviço por meio de lei estadual ou o controle de sua execução por meio de agência reguladora no âmbito estadual, mas estas providências devem ser dirigidas a partir de decisão em que os municípios e o estado federado tenham participado conjuntamente. (…)

Também no julgamento da ADI 1842, a Suprema Corte definiu que **a instituição de formas de prestação regionalizadas, por meio de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, como gatilho jurídico de transferência da titularidade para o órgão de representação colegiada, não ofende a autonomia municipal.**

Mencionou o ministro relator que, embora grande parte dos serviços públicos estejam a cargo da Administração Pública, pois em regra são inerentes a interesse local, de forma que se incluem na competência originária do município, **circunstâncias territoriais transmudam sua natureza, evidenciando-se a prevalência regional, em que o interesse comum de uma coletividade ou mais torna-se presente, o interesse público muitas vezes prepondera, exigindo uma atuação conjunta, organizada, dirigida e planejada por terceira entidade, no caso o Estado, ao qual estão vinculados os municípios.**

Soma-se a estes fatores a circunstância de que a Procuradoria do Estado menciona outras legislações estaduais que implementaram microrregiões únicas, compostas, inclusive, por número maior de municípios (id233415547-pág.6).

Observa-se do estudo realizado pelo BNDES que houve a simulação de vários agrupamentos diferentes (id22507018) para a microrregião, contudo, concluiu que a melhor opção, por ser mais viável economicamente seria a opção de Agrupamento 4, composta pela integralidade dos municípios.

Portanto, ainda que a norma não tivesse objetivo de interesse coletivo dos municípios, visando a efetiva implementação de saneamento básico, não previu microrregiões compostas de agrupamentos de municípios não limítrofes, mas todos como um agrupamento único.

Sendo assim, embora os municípios não sejam todos limítrofes entre si, tem-se que, a partir do momento em que todos eles passam a integrar uma microrregião, passam a fazer parte de um mesmo conglomerado, com o objetivo precípuo de buscar a melhoria do saneamento básico de forma unificada, isonômica, de maneira que todos os municípios sejam igualmente atendidos a contento, sem que haja detrimento de alguns que eventualmente não se localizem próximos de regiões metropolitanas que contenham maior concentração de riqueza regional.



Dessa forma, não verifico ofensa às normas constitucionais mencionadas.

Quanto à alegada desproporcionalidade na representatividade, no que tange ao art. 8º, constata-se que ela confere ao Estado o número de votos equivalente a 45% (quarenta e cinco por cento) do total e aos municípios, os 55% (cinquenta e cinco por cento) restantes.

Importa lembrar mais uma vez que, no julgamento da ADI 1842, **restou fixada a premissa pela Corte Suprema de que a participação dos entes nesse colegiado “não necessita de ser paritária”, tendo em vista que a força econômica e a envergadura político-social de um município pode ser claramente superior a outros.**

Nesse sentido, observados esses critérios, a representatividade interna deverá ser proporcional, sem que isso quebre qualquer regra de igualdade.

Também no julgamento da **ADI 6911**, já citada aqui, foi analisada igual questão, reiterando-se o entendimento balizado na **ADI 1842**, na qual fixou-se a premissa de que **as regiões metropolitanas não necessitam ter paridade, contudo, devem evitar a concentração de poder em um único ente federativo e, neste julgamento, em função do Estado possuir o correspondente a 60% dos votos, reconheceu-se a inconstitucionalidade de artigo da norma daquele estado.**

Nesse viés, analisando o que dispõe a LCE 1200/2023, não se verifica que o poder decisório esteja com um único ente e nem que a representatividade do Estado, no percentual de 45%, seja desarrazoada ou desproporcional, à medida que, sozinho, não poderá impor decisões sem a adesão dos demais municípios.

E a fixação desse percentual se justifica porque deve ser considerada sua força econômica, sendo certa a existência de leis complementares estaduais que preveem percentual maior de representatividade aos Estados, desde que não superior a 50% do total de votos, estando, assim, a lei em comento dentro do percentual adotado por outros estados brasileiros.

Além disso, o próprio autor da ação tem, isoladamente, maior representatividade entre os municípios e mais representatividade do que muitos outros sozinhos.

Por fim, verifico que os demais dispositivos da norma analisados pelo relator não foram objeto desta ação, de modo que prescinde de análise de cada um deles.

Assim sendo, na esteira do que prevê o legislador constitucional e federal, a instituição por lei complementar estadual de microrregião, por meio de processo legislativo hígido, garantindo a participação dos municípios que a compõem e do Estado nas deliberações, bem como não se verificando que as funções públicas estabelecidas na norma não fogem à finalidade e aos limites estabelecidos na Constituição, tratando-se de um planejamento integrado para a microrregião como um todo, especificamente quanto ao abastecimento de água e de esgotamento sanitário, não afronta as normas constitucionais, não vislumbrando razões para justificar a procedência da ação.

Por isso, conclui-se que:



1.não há previsão na Constituição Estadual de que a criação de microrregiões seja de iniciativa privativa da Assembleia Legislativa; em se tratando de serviço público, especificamente quanto ao saneamento básico, a iniciativa de lei é do poder executivo,

2.o STF decidiu que a questão ultrapassa o interesse local, passando a ser de interesse comum, portanto, de competência concorrente dos municípios e Estado-membro, quando instituída microrregião para a execução dos serviços;

3.dispositivos de lei federal não devem servir de parâmetro para controle concentrado de constitucionalidade de lei estadual (necessidade de prévias audiências públicas e compartilhamento de infraestrutura);

4.a constituição de microrregião com municípios, ainda que todos não sejam limítrofes, passam a integrar um único conglomerado, com objetivo precípua de buscar a melhoria do saneamento básico;

5.a participação dos entes no colegiado não necessita ser paritária, mas apenas deve evitar a concentração de poder em um único ente federativo, o que foi observado pela lei em comento.

Por todas essas razões, peço vênua novamente ao relator para divergir e julgar improcedente a presente ação.

É como voto.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Analiso sobre dois aspectos: primeiro, a questão, a história da poluição, fala-se muito em poluição do ar, da água e nós às vezes esquecemos da poluição do solo, com rejeitos, com esgotamento sanitário, que envenenam o solo. Nós tivemos o caso do Rio de Janeiro da CEDAE, que a captação da água ficou comprometida por esgotamento sanitário, quer dizer, as coisas estão interligadas e outro aspecto que eu quero falar é sobre a condição dos pequenos municípios de fazer esse tratamento de esgotamento sanitário, porque, da forma posta, seriam privilegiados apenas os grandes municípios, os pequenos, se não se agregam a um conjunto maior, não terão nenhuma chance de materialização. Essa situação é vergonhosa para o nosso país, eu não vejo inconstitucionalidade, eu acho que é concorrente para a iniciativa.



Portanto, com todas as vênias ao eminente relator e os seus fundamentos relevantes, voto com a divergência.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Acompanhei a leitura do voto do relator e também as divergências. Gostaria, apenas, de destacar que a questão de saneamento básico em Rondônia é um problema sério, admira-me muito o município de Porto Velho insurgir-se, visto que é uma cidade que tem mais de 100 anos, chegando a quase 110 anos de idade, é um município que é considerado como a pior capital na gestão no que diz respeito ao saneamento básico. Se colocarmos em termos de cidade, é uma das piores cidades do país. Há mais de 100 anos que não há saneamento básico. Somente, nos condomínios mais novos se está sendo exigido a implementação de saneamento.

Quando o Estado se propõe a resolver a situação, o município afirma que não é sua competência. É preciso imaginar que daqui a 100 anos estaremos, ainda, na mesma situação, mas isso não tem nada a ver com o processo.

Acerca do que se discute no feito, existe a lei nacional, lei federal que regulamenta essa questão, inicialmente foi a Lei n. 11.445 e ela estabelece que a prestação de serviço será regionalizada, modalidade de prestação integrada com mais um componente do serviço público, sendo que o saneamento básico e essa regionalização compete ao Estado, está no artigo terceiro que a unidade regional de saneamento foi instituída pelos Estados. Um pouco mais adiante, a norma diz que o bloco de referência, agrupamento dos Municípios não, necessariamente, limita fins, então me parece que essas questões foram resolvidas, inclusive, pela lei federal, que, posteriormente, houve uma lei, a de número 14.026/20, que não revogou essas disposições da Lei n. 11.445.

Então, com essas considerações, sem maiores delongas, eu peço vênias ao relator e aos demais que o seguiram para me filiar à divergência.

## DECLARAÇÃO DE VOTO



## DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito desta capital questionando a Constitucionalidade da Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023, de autoria do poder executivo do Estado de Rondônia, que tem por objeto a instituição da “Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança”.

O relator vota pela procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material da norma submetida ao controle de constitucionalidade desta corte.

Em seus argumentos ressalta que embora a indigitada lei estadual tenha a intenção de promover o bem comum da população, não pode descuidar-se de seguir as regras constitucionais que validam os seus termos.

Inicialmente, de ofício, declara a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, sob o entendimento de que “ *não compete ao Chefe do Poder Executivo iniciar/criar normas para a instituição de microrregião*”. Assevera que tal mister caberia apenas ao parlamento estadual.

Ressaltou ainda que a delegação de poderes para um único ente contraria o modelo de governança interfederativa adotado para microrregiões. Nesse aspecto, destaca que a concentração de poderes não deve ficar a cargo do estado-membro.

Enfatiza que nesse sentido 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)

Com devido respeito ao bem fundamentado voto do relator, apresento as razões pelas quais divirjo da conclusão, julgando improcedente a ação direta de inconstitucionalidade:

### 1. Base Constitucional

Oart. 23, IX, da Constituição Federal estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.





O artigo 25, § 3º, permite aos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

## 2. Jurisprudência do STF

A ADI 1842/RJ e a ADI 6911/AL são predominantes e relevantes que sustentam que a participação dos entes federativos em colegiados regionais não necessita ser paritária, pois evitam a concentração do poder decisório em um único ente. A verificação da necessidade de se respeitar a autonomia municipal evita a centralização excessiva.

No julgamento da ADI 6911, o STF reforçou que não é obrigatória a paridade entre os entes federados, mas sim a prevenção da concentração do poder em um único ente federativo.

## 3. Análise da Lei Complementar nº 1.200/2023

1. A lei atribui ao Estado de Rondônia 45% dos votos no colegiado Microrregional e 55% aos municípios, proporcionalmente à sua população, garantindo ao menos um voto a cada município. Este arranjo evita a concentração indevida de poder, garantindo uma governança compartilhada.

2. Aprovação de matérias no Colegiado requer quorum simples (metade dos votos) ou quorum elevado (três quintos dos votos), o que impede uma tomada de decisões unilaterais pelo Estado de Rondônia, necessitando sempre da cooperação de outros entes.

## 4. Nota Técnica Conjunta ASC/DESAN nº 03/2024

A referida nota técnica detalha que, na prática, a aprovação de materiais depende de votos adicionais além daqueles controlados pelo Estado, exigindo a colaboração de municípios para a aprovação de qualquer decisão importante.

A iniciativa da norma apreciada não é privativa do parlamento, o que afasta a inconstitucionalidade formal. Com base nas disposições constitucionais, nos precedentes do STF e na análise da estrutura de governança pela Lei Complementar n. 1.200/2023, conclui-se que não há concentração indevida de poder decisório nas mãos do Estado de Rondônia.

Pelo exposto, com todas as vênias, **divirjo do relator para julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade**, mantendo a validade da referida lei.

É como voto.



DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Peço vista dos autos.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Aguardo.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Acompanho a divergência, Senhor Presidente, para julgar improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 1.200.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Li atentamente todos os votos lançados e recebidos com antecedência, a partir do voto do eminente relator. De igual modo, ouvi atentamente todos os votos que foram proferidos de forma oral.

Peço, inicialmente, vênias ao Des. José Jorge Ribeiro da Luz, em razão do seu pedido de vista e por proferir este meu voto, não descuidando da possibilidade de sua modificação, é claro, quando da continuidade do julgamento. Porém, pode ser que eu não esteja aqui na semana em que haverá essa continuidade, por isso passo a proferir o meu voto.

Ao que me parece, estas questões lançadas no voto do eminente relator, em sua maioria, já foram objeto, como foi dito aqui pelos demais que me antecederam, de análise do Supremo Tribunal Federal em razão de outras ações intentadas e relativas a outros Estados. O STF não enxerga as inconstitucionalidades apontadas no voto inicial, com todas as vênias.

A aparente diferença deste caso com os demais já enfrentados pelo STF, digo eu, diz respeito à questão da participação (ou não) em audiência pública. Mas essa questão foi muito bem enfrentada, principalmente a partir da fala e voto do Des. Marcos Alaor, no sentido de que houve o chamamento para essa audiência pública. Por outro lado, a participação é de quem queira dela participar.



Assim, havendo o chamamento regular, não há que se falar, no meu entender, com a devida vênia, em inconstitucionalidade pela não participação daqueles que deixaram de comparecer.

No mais, com estas considerações, pedindo vênia ao eminente relator e aos demais pares que o acompanharam, voto com a divergência inaugurada pelo Des. Rowilson Teixeira, com os acréscimos trazidos pelos votos já apresentados de forma escrita daqueles que o antecederam e também por aquilo que foi dito de forma verbal nos votos aqui proferidos e que divergiram do voto inicial.

É como voto.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Acompanho o voto do relator.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 17/6/2024

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

A Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho contra a Lei Complementar Estadual no 1.200/2023 tem por objetivo debater os aspectos formais e materiais desta norma, que estaria em confronto com a Constituição Estadual e Federal.

No voto apresentado pelo relator, o caminho indicado é pelo reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual no 1.200/2023.



Considerando a linha decisória que expus por ocasião do julgamento da medida cautelar e diante dos votos divergentes apresentados pelos Desembargadores que me antecederam, pedi vista destes autos para melhor análise quanto às questões jurídicas relevantes expostas, apresentando adiante minhas conclusões e voto.

## **1 - Da Inconstitucionalidade Formal**

### **1.1 Matéria de Iniciativa Parlamentar - Divergência**

O relator avaliou que a Lei Complementar Estadual 1.200/2023 possui vício de iniciativa, porquanto deveria ser objeto de propositura pelo legislativo estadual, todavia entendo este ponto de forma diversa, pois o Constituinte Estadual dispôs sobre a competência privativa da Assembleia Legislativa no art. 29 e não no art. 30, como assinalado no voto do e. Relator.

Quando o art. 30 da C.E. fala em “dispor”, não trata de competência legislativa, mas de atos deliberativos e decisórios (votação) acerca de determinadas matérias, demonstrando assim que aquele rol de incisos não pode ser objeto de decisão por parte do Governador por meio de Decreto, por exemplo. Cito o *caput* dos referidos artigos para facilitar essa compreensão:

Art. 29. Compete privativamente à Assembleia

Legislativa:

[...]

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

[...]

Ao tratar, na seção “SUBSEÇÃO II”, “DAS LEIS”, o Constituinte estadual cuidou de preservar apenas a esfera de competência legislativa inicial do Governador, em questões específicas, em sincronismo com a Constituição Federal, nada dispondo sobre a iniciativa pelo Poder Legislativo, o que demonstra o caráter concorrente implícito quanto às demais matérias, diante da inviabilidade técnica de elencar exaustivamente todas as hipóteses, uma proximidade que não é necessária em um texto constitucional. Cito o art. 39 da CE. como referência:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição



Portanto, considerando que o rol do art. 30 não trata de competência da Assembleia Legislativa, que resultaria na irregularidade formal de iniciativa, dirijo do voto do relator quanto a este ponto.

## **1.2 Ausência de Audiências Públicas – Convergência**

O relator reconhece a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Estadual 1.200/2023 nos pontos em que ela diverge da norma geral editada pela União, especialmente as Leis Federais no 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole), e no 9.984 com os incrementos da Lei 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento Básico).

Quanto a este ponto, assinalo que este Tribunal já decidiu pela possibilidade de análise da constitucionalidade de uma norma estadual frente a um parâmetro de controle com natureza de “norma geral”. Cito o precedente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 5.308/2022. COVID-19. VÍCIO FORMAL DE CONSTITUCIONALIDADE. DEFESA DA SAÚDE. CONTRAPOSIÇÃO À LEI GERAL. VÍCIO MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE. PROTOCOLO DE TRATAMENTO. CLOROQUINA, AZITROMICINA, HIDROXICLOROQUINA E IVERMECTINA. VIOLAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE. MEDICAMENTOS. USO FORA DA RECOMENDAÇÃO DE BULA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO CIENTÍFICA DA EFICÁCIA.

**É formalmente inconstitucional a Lei de iniciativa do legislador estadual que contraria diretrizes traçadas por norma geral editada pela União, avançando sobre tema para o qual o ente federal reservou para si a competência.**

O uso de medicamentos fora da sua indicação de bula só é admitido em casos excepcionais, por indicação médica pontual, não se aplicando a uma universalidade de pacientes de forma irrestrita.

A comprovação científica da eficácia de medicamentos é pressuposto insuperável para a indicação de tratamento clínico, autorizando-se o uso quando restar comprovado que os benefícios superam os riscos do tratamento.

(DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo no 0800928-60.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Valdeci Castellar Citon, Data de julgamento: 06/10/2022)

Sobre o confronto de normas estaduais e normas gerais para fins de controle de constitucionalidade, cito Gilmar Ferreira Mendes:

**A legislação ordinária federal pode assumir relevância, porém, na aferição de constitucionalidade de leis estaduais, editadas com fundamento na competência**



**concorrente**(CF, art. 24, §§ 3o e 4o). É que, existindo lei sobre as matérias elencadas no art. 24 (incisos I- XVI), não pode o Estado-Membro fazer uso da competência legislativa plena que lhe é assegurada em caso de “vácuo legislativo”. A norma federal ordinária limita e condiciona essa faculdade. Também nos casos de colisão entre normas de direito estadual com as leis complementares, admitiu o Supremo a existência de inconstitucionalidade. As duas hipóteses supõem a **existência de um bloqueio de competência levado a efeito pelo direito federal, de modo que o direito estadual em contradição com esses limites deve ser considerado nulo**. Todavia, nesses casos, o direito federal não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato, mas simples índice para aferição da ilegitimidade ou não observância da ordem de competência estabelecida na Constituição. **A legislação federal sobre essa questão é exaustiva, não havendo conteúdo a ser supletivamente regulamentado pela legislação estadual.**(MENDES, Gilmar F. Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 239-240). Destaquei.

Ao editar as referidas normas, a União estabeleceu as regras mínimas de observância por parte dos demais entes da federação quando da edição de suas normas daquela matéria. Neste ponto, surge então um vício formal pois, conforme bem assinalado no voto do e. Relator, a edição da L.C. 1.200/2023 não foi precedida de requisitos mínimos, notoriamente as audiências públicas, exigência do Estatuto da Metrópole (Lei n.13.089/2015):

“Art. 3o Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

(...)

§ 2o **A criação** de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de **microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.**”

É indubitável que o Estado teve alguma iniciativa nesse sentido. Todavia, para imprimir celeridade imoderada, realizou uma única audiência pública concentrada no dia 22/08/2023, presencial e com transmissão on line, com participação maciça de representantes da Companhia de Águas e Esgoto de Rondônia (CAERD).

Em que pese o aspecto de aparente regularidade dessa ação, não podemos perder de vista o caráter de interesse local da matéria de saneamento básico, que embora possa ser superada para fins de regionalização, não pode ser reprimida enquanto etapa prévia de debates e participação democrática da sociedade e entes políticos de cada municipalidade integrante do Colegiado Microrregional.

A realização de um único momento de debate, de forma concentrada, apenas com transmissão e participação majoritária de representantes dos Municípios viola a regra geral



pois a pluralidade do termo “audiências públicas” exige que sejam estas realizadas em cada um dos municípios abrangidos pela microrregião única, assegurada a participação democrática dos munícipes.

Ademais, nota-se ainda que o edital de chamamento da assembleia deixa evidente a natureza “pro forma” daquele ato, pois convida “todos os cidadãos dos municípios do estado de Rondônia” apenas para “apresentação do resultado dos estudos técnicos para instituir a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia”, estabelecendo que essa atividade duraria apenas três horas (das 14h00 às 17h00).

A questão do saneamento básico é relevante, o Estado de Rondônia e seus municípios necessitam de uma mudança drástica de qualidade quanto a esses serviços essenciais. Todavia, há requisitos para essa mudança que não podem ser superados, como no caso das audiências públicas.

Diante desse vício de incompatibilidade prévio à proposta da Lei Complementar, identifico que há inconstitucionalidade formal no caso em análise.

## **2 Da Inconstitucionalidade Material**

### **2.1 Compulsoriedade de Integração ao Colegiado - Convergência**

Quanto à compulsoriedade da integração dos Municípios, acompanho a conclusão apresentada pelo e. Relator, pois, seguindo a linha interpretativa do Supremo Tribunal Federal, essa compulsoriedade não afronta a autonomia municipal, pois o interesse comum na questão relativa ao saneamento básico transcende a esfera municipal e abrange também o Estado.

### **2.2 Agrupamento em Microrregião Única - Divergência**

Quanto ao agrupamento em microrregião única, seguindo o entendimento do STF sobre o tema (ADI 1.842-RJ, Rel. Min. Luiz Fux), também compreendo pela possibilidade de estabelecimento de uma microrregião única, especificamente para atender ao ganho de escala esperado e para tornar economicamente viável a exploração do serviço público de saneamento básico.

Todavia, a compreensão pela possibilidade de instituição de uma única microrregião deve ser avaliada conforme a Constituição, pois em nenhuma hipótese pode-se aniquilar a competência constitucional dos municípios para assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF), no qual se enquadra o serviço de água e esgoto. Muito embora a evolução interpretativa da natureza jurídica desses serviços já os posicionem como de interesse comum (art. 23, IX, da CF), não afasta da municipalidade a participação decisória e de gestão nesses temas.



Exatamente por esse motivo, a Microrregião Única foi criada tendo como integrante não apenas o Estado, mas também os 52 (cinquenta e dois) municípios do Estado de Rondônia. Contudo, o que aparentava na leitura dos primeiros artigos da LC 1.200/2023 ser uma estratégia de compartilhamento de responsabilidades, não se materializou na continuidade dos artigos, pois, como se verá adiante, o Estado tomou para si praticamente toda a gestão e controle de questões relevantes da microrregião, tornando meramente figurativa a participação dos municípios que a compõem.

### 2.3 Inconstitucionalidade - Concentração de Poder do Estado –

#### Convergência

Neste ponto o relator concluiu pela inconstitucionalidade da L.C. 1.200/2023 por identificar que o Estado, enquanto integrante da Microrregião, concentrou de forma indevida toda a estrutura de governança da Microrregião, tornando inócua a participação dos Municípios e esvaziando a esfera de competência de interesse local daquelas unidades federativas. Passo a indicar pontualmente os itens da norma com essa característica.

O art. 8º da LC. 1.200/2023 trata da forma de deliberação do Colegiado Microrregional, que somente deliberará com a presença de maioria absoluta do total de votos, assegurando ao Estado, nada mais nada menos que 45% (quarenta e cinco por cento) do número total de votos, sobrando para os Municípios apenas 55% (cinquenta e cinco por cento) de votos restantes, proporcionalmente às suas populações.

Embora outros estados tenham se utilizado de parâmetros próximos a este, como é o caso de Pará, Roraima, Tocantins, Acre, Piauí, Pernambuco, Maranhão, Paraíba, Ceará, Bahia, Alagoas, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Goiás, Espírito Santo, Paraná e Rio Grande do Sul, que optaram pela fração de 40% do total de votos no Colegiado Microrregional, a escolha de Rondônia pelos 45% exauriu qualquer possibilidade de posicionamento contrário dos municípios para as decisões que exijam quorum qualificado de 3/5 (três quintos), ou 60%, pois ainda que todos votem unidos, jamais alcançarão esse patamar.

Os 5% acima dos demais estados que optaram pelo percentual de 40%, com a devida vênia a quem já se posicionou favoravelmente, são relevantes, pois mostra um desequilíbrio que desfaz o caráter democrático do Colegiado, que em matérias de quorum qualificado sempre servirá aos interesses do Estado de Rondônia, que poderá não coincidir com o interesse dos 52 municípios que o compõem.

Cito o trecho da norma que contém esse vício:

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.

Pela redação do inciso II do § 2º, os municípios que já dispõem de concessão ativa dos serviços de água e esgoto (Ariquemes, Buritis, Pimenta Bueno e Rolim de Moura), que fizeram o seu trabalho administrativo e legislativo no tempo adequado, estarão na iminência de terem extintos os contratos vigentes, sendo impossibilitados de oporem resistência caso o Estado se posicione contrário a seus interesses locais.

Por outro lado, o inciso III do mesmo § 2º traz explicitamente uma possibilidade não remota de delegação das atribuições a órgãos ou entidades que integram a estrutura do Estado, redação que deixa implícita a possibilidade de delegar os serviços de água e esgoto para a CAERD, empresa que é uma das grandes responsáveis pelo déficit de saneamento básico em todos os municípios do Estado, operando em 37 destes municípios.



Outra forma de concentração que identifiquei está relacionada com a indicação dos cargos de gestão do Colegiado Microrregional e a composição dos órgãos colegiados que o integram, pois o representante do estado presidirá o colegiado e indicará o secretário-geral dentre os integrantes do comitê técnico.

Sobre este comitê técnico, que tem por finalidade “apreciar e manifestar-se tecnicamente sobre matérias que venham a ser designadas pelo Colegiado Microrregional” (art. 10), verifico que a forma de sua composição privilegia, sem qualquer razoabilidade e proporcionalidade, o Estado, pois dos seus 12 (doze) integrantes, 06 (seis) são escolhidos diretamente pelo Estado de Rondônia. Utilizando o quorum de aprovação do art. 80, § 2º, da LC 1.200, jamais os representantes dos municípios poderiam contrapor a vontade do Estado, pois da forma como está a distribuição desse colegiado fracionário, nunca alcançarão a maioria simples. Neste caso, sequer foi observada a proporcionalidade de 45% de votos do inciso I do mesmo artigo.

A título de comparação, a Lei Complementar 398 de Sergipe define no seu art. 7o, II, que ” o Comitê Técnico é composto por 3 (três) representantes do Estado de Sergipe, e por 8 (oito) representantes dos Municípios integrantes da Microrregião.”

Avaliando a base principiológica da Lei Federal 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB), vejo que ela incentiva a coordenação e articulação interfederativa, com o objetivo primário de atrair investimentos e reduzir custos, possibilitando que entes da mesma unidade da federação tenham igualdade na modicidade tarifária do serviço de águas e esgotos.

No mais, a concentração de votos e poder decisório no Estado de Rondônia é fator de extrema relevância, que demonstra a ausência de articulação com os municípios, fato materializado pela própria propositura desta ADI, cenário que demonstra clara violação ao princípio federativo e também ao da cooperação entre os entes federativos e, por via de consequência, à Constituição Federal e à Constituição do Estado.

Peço vênha para citar aqui trecho da manifestação do BNDES no ID 23341548 - Pág. 4, no qual, ao se manifestar sobre a compulsoriedade da integração a uma microrregião, também disse que “***O caráter compulsório da integração metropolitana, estabelecido exclusivamente pelos estados, não esvazia a autonomia municipal, desde que seja garantida a participação de todos os entes componentes da estrutura nas decisões referentes à execução das funções públicas de organização, planejamento, fiscalização, regulação e prestação dos serviços públicos de interesse comum***”.

Essa participação não deve ocorrer apenas com efeito figurativo, como se propõe na norma, mas de forma efetiva, com direito a votos suficientes para contrapor a vontade de um ente privilegiado com a maioria dos votos, em homenagem ao princípio democrático.



Conforme já mencionado em outro voto que me antecedeu, o STF já balizou algumas diretrizes em casos análogos no julgamento das ADIs 1.842/RJ e 6.911/AL, rechaçando a “concentração excessiva do poder decisório nas mãos de só um dos entes públicos integrantes de região metropolitana”, linha decisória que também deve ser adotada neste julgamento, pois não é admissível que na microrregião única um ente federativo se sobreponha aos demais, com o Estado reduzindo significativamente ou mesmo aniquilando a autonomia dos Municípios na gestão dos serviços públicos de água e esgoto.

Por fim, no plano dogmático, identifico que essa concentração de poder caracteriza exorbitância da autoridade conferida ao Estado pelo Marco do Saneamento em evidente excesso de poder, ultrapassando os limites legais, destoando da diretriz de razoabilidade e maculando a legitimidade das ações praticadas pelo Estado de Rondônia.

Portanto, por também identificar a concentração indevida de poderes no Estado, o que caracteriza indevido excesso, entendo que a norma viola o pacto federativo, padecendo de inconstitucionalidade material neste ponto.

#### **2.4 - Do Desvio de Finalidade**

Em atenta análise das manifestações das partes em plenário, sobretudo aquelas que defendem a inconstitucionalidade da norma, identifiquei o apontamento de vício de finalidade na LC 1.200, com possível direcionamento à empresa ou empresas específicas.

Aquelas assertivas por certo foram motivadoras de uma leitura compassada da norma para encontrar os dispositivos que poderiam materializar esse intento oculto, tarefa que foi cumprida com êxito pois há vários trechos da LC 1.200 que levam à compreensão de um desvio de finalidade.

Ao Colegiado Microrregional cabe (art. 9º, VII, “a” a “b”):

Art. 9º São competências do Colegiado Microrregional:

[...]

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;

[...]

§ 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.

Nos trechos em destaque, há várias passagens que asseguram ao colegiado, com concentração desproporcional de poderes do Estado de Rondônia, o ato de delegar os contratos de concessão e até fazer a sua gestão. Todavia, o que mais chama atenção vem a seguir:

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: §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:

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

Esse inciso III é substancial para demonstrar que o Estado pode ter interesse em obter para si, por meio empresa própria, já existente ou a existir, a gestão do serviço de água e esgoto em todos os municípios, ainda que por prazo determinado, o que caracteriza claramente um desvio de finalidade.



A título de comentário, aportou aos autos o documento de ID 23341551 que demonstra a análise pelo TCE/RO, no qual se identificou que uma estatal do nosso Estado registrou, entre 2018 e 2023, mais de 368 milhões de reais de prejuízo contábil (id n. 23341551 - pág. 22) e que há procedimento instaurado na Corte de Contas Estadual para apurar a legalidade das subvenções realizadas pelo Estado, à essa empresa e ainda que ela seja enquadrada como uma estatal não dependente, ou seja, que não tenha as subvenções como fonte ordinária de receitas, o que eventualmente poderia ocorrer com a concentração do serviço de saneamento do Estado inteiro na companhia citada e estatal, com a possibilidade de uso da linha de financiamento do BNDES para investimentos.

Ainda naquele documento, é indicado que foi instaurado processo para apurar representação contra o Governador do Estado de Rondônia por editar decreto em “desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas de contabilidade pública e orçamentária”, “Provável omissão, diante dos constantes prejuízos apresentados nos demonstrativos contábeis ... sem providências para decretar a liquidação da Empresa ou, torná-la dependente” e “descumprimento da meta 5 do Plano de Ajuste Fiscal – PAF junto à União, que estabelece a obrigação de se adotar ações de reequilíbrio econômico-financeiro ...”.

Portanto, verifica-se um contexto de necessidade premente de saneamento contábil de empresa estatal específica, possibilidade de responsabilização de agentes públicos pela gestão deficitária e a necessidade de um plano de recuperação da companhia, podendo a delegação a ela dos serviços pelo Colegiado Microrregional ser um fator preponderante para a resolução destes problemas.

Escrevendo sobre o controle de constitucionalidade, Luís Roberto Barroso assinala que:

Por fim, diversos autores incluem no estudo da inconstitucionalidade material a questão do desvio ou excesso de poder legislativo, caracterizado pela edição de **normas que se afastam abusivamente dos fins constitucionais e/ou dos fins declarado**. A ascensão e difusão do princípio da razoabilidade, com sua exigência de adequação entre meio e fim, de necessidade da medida (com a consequente vedação do excesso) e de proporcionalidade em sentido estrito, de certa forma atraiu o tema para seu domínio, tornando-se, na atualidade, um dos principais parâmetros de controle da discricionariedade dos atos do Poder Público. (Barroso, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência / Luís Roberto Barroso. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2016).

Também nas lições de Barroso, colhe-se que:

A eficácia dos atos jurídicos consiste em sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das consequências que lhe são próprias. Eficaz é o ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado. Tratando-se de uma norma, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, seu efeito típico, que é o de regular as



situações nela indicadas. Eficácia diz respeito, assim, à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma.

A inconstitucionalidade, portanto, constitui vício aferido no plano da validade. Reconhecida a invalidade, tal fato se projeta para o plano seguinte, que é o da eficácia: norma inconstitucional não deve ser aplicada.

Com estes fundamentos, identifico que também há vício de desvio de finalidade.

Diante do exposto, divirjo parcialmente do voto do relator, acompanhando-o quanto ao reconhecimento da inconstitucionalidade formal pela ausência de audiências públicas prévias à edição da Lei Complementar. No plano da inconstitucionalidade material, acompanho o relator quanto à concentração indevida de poder pelo Estado de Rondônia, acrescentando a inconstitucionalidade por desvio de finalidade.

É como voto, com as vênias ao relator e às divergências já apresentadas.

#### DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

A questão de saneamento em Rondônia já se arrasta há muito tempo. Eu cheguei aqui há 36 anos e me deparei com esse problema de saneamento; de espera de uma norma, e eis que vem essa lei.

De mamando a caducando, de Guajará-Mirim a Vilhena deparo-me aqui nesta Corte com um quilômetro de divergências. Parece-me que nós agora é que estamos com a bola no pé para definir a questão de saneamento e começamos a ter divergências. Essas divergências, com toda certeza, podem resultar em mais 36 anos, enquanto não se discute essa lei.

Conforme já dito, estamos há um tempo tentando dizer se é procedente, se não é procedente, se é constitucional, se não é constitucional; é a Lei 1200, relator, desembargador Francisco Borges, que instituiu a microrregião de águas e esgoto no estado de Rondônia.

Neste caso específico, concordo com os argumentos, pedindo máxima vênias ao eminente relator e todos que divergiram. Tanto por se tratar de temática de competência legislativa comum, matéria legislativa comum, saneamento básico está lá na Constituição Federal no artigo 23, inciso 9; como também porque referida lei contemplou poder de voto aos entes municipais nas futuras votações colegiadas da microrregião. Respeitando, portanto, a autonomia municipal.

Nós estamos aqui a imaginar sobre situação de presunção de má-fé de quem vai compor a comissão. Estamos aqui trabalhando pela presunção de má-fé, e isso não existe.



Então, se má-fé há, aí nós temos Ministério Público, nós temos Tribunal de Contas, nós temos um cidadão que pode se valer do direito de ação popular, etc. Então, nós estamos o tempo todo preocupados com a má-fé que podem ter os membros da comissão.

Peço vênia aos demais colegas que anuíram, eu entendo perfeitamente essas preocupações com as questões formais, mas não vejo hipótese alguma de vício. Portanto, divirjo para julgar improcedente a presente ação de inconstitucionalidade.

**DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO**

Acompanho o relator.

**DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO**

Presidente, eu não poderia deixar de falar, o voto do eminente desembargador José Jorge é bem substancioso também. E minha preocupação é que na análise que fiz também toquei algumas questões que não foram elencadas, e entendi como uma questão ambiental, e não deixa de ser uma questão ambiental mas me parece que uma preocupação que havia sido levantada não foi tocada, é a de que nós votemos certo. E essa preocupação que foi apontada pelo eminente desembargador José Jorge, que é a concentração de poder, eu não avalei isso, eu gostaria de ter um tempo para avaliar essa situação antes de poder terminar o julgamento, apesar de todos já estarem cansados em relação a isso, e ainda temos o desembargador Gilberto que poderia, eventualmente, ter tempo para analisar.

Já votei, mas peço vista para analisar esse voto, inclusive porque as questões do município já foram levantadas e também as questões dos municípios que já tinham leis *etc.* Essa participação talvez esteja sendo obstruída, conforme mencionou o desembargador José Jorge.

**CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 1º/7/2024**

**VOTO-VISTA**

**DESEBARGADOR MIGUEL MONICO NETO**

A ação foi interposta pelo Prefeito de Porto Velho para apontar vício de inconstitucionalidade formal e material na 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”.

Na sessão do dia 03.06.2024 já apresentei declaração de voto pela improcedência da ação, trazendo um olhar voltado à constitucionalidade da norma pelo viés



ambiental, uma vez que o bem protegido – água – constitui-se em direito humano e fundamental, daí que há legitimidade legiferante do ente federativo, sobretudo ao assegurar maior proteção.

Asseverei discordar do eminente relator quanto à existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Isso porque a competência para iniciar projetos de lei que criem microrregiões, a meu ver, não está restrita ao Legislativo Estadual, permitindo assim que o Executivo também tenha essa prerrogativa.

Seguiu-se a votação e na assentada do dia 17.06.2024 foi apresentado voto-vista pelo desemb. José Jorge Ribeiro da Luz em que, após afastar o vício de iniciativa, entendeu haver vício de **inconstitucionalidade formal** - no que se refere à falta de requisitos mínimos, notoriamente as audiências públicas, exigência constante do Estatuto da Metrópole (Lei Federal n. 13.089/2015) – e **inconstitucionalidade material** - por entender que a lei concentrou praticamente toda a gestão e controle de questões relevantes da microrregião, tornando meramente figurativa a participação dos 52 municípios que a compõem.

Na oportunidade, Sua Excelência analisa detidamente o percentual de votos assegurado ao Estado pela norma discutida (45%) e como tal montante prejudica a participação dos Municípios, que, mesmo unidos, jamais alcançarão patamar de 3/5, *quorum* que é exigido para questões descritas no §2º do art. 8º, a saber: 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 quorum qualificado em sede de Regimento Interno ou mediante a aprovação de resoluções específicas.

O desemb. José Jorge pontua ainda a concentração de poder na indicação dos cargos de gestão do Colegiado Microrregional e a composição dos órgãos colegiados que o integram, pois o representante do Estado presidirá o colegiado e indicará o secretário-geral dentre os integrantes do comitê técnico (cuja composição é metade escolhida pelo Estado - de 12 integrantes, 06 são escolhidos pelo Ente estadual).

Aduz que a concentração de votos e poder decisório no Estado de Rondônia é fator de extrema relevância, que demonstra a ausência de articulação com os municípios, fato materializado pela própria propositura desta ADI, cenário que estaria a demonstrar clara violação ao princípio federativo e também ao da cooperação entre os entes federativos e, por via de consequência, à Constituição Federal e à Constituição do Estado.

Não bastante, S. Exa. ainda pontua em judicioso voto verificar desvio de finalidade na norma questionada pois sua leitura permitiria concluir que o Estado pode ter interesse em obter para si, por meio empresa própria, já existente ou a existir, a gestão do serviço de água e esgoto em todos os municípios, ainda que por prazo determinado. No ponto, asseverou:

“[...]”





*Em atenta análise das manifestações das partes em plenário, sobretudo aquelas que defendem a inconstitucionalidade da norma, identifiquei o apontamento de vício de finalidade na L. C. 1.200, com possível direcionamento à empresa ou empresas específicas.*

*Aquelas assertivas por certo foram motivadoras de uma leitura compassada da norma para encontrar os dispositivos que poderiam materializar esse intento oculto, tarefa que foi cumprida com êxito pois há vários trechos da L. C. 1.200 que levam à compreensão de um desvio de finalidade.*

*Ao Colegiado Microrregional cabe (art. 9º, VII, “a” a “b”):*

*Art. 9º São competências do Colegiado Microrregional:*

*[...]*

*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;*

*[...]*

*§ 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.*



*Nos trechos em destaque, há várias passagens que asseguram ao colegiado, com concentração desproporcional de poderes do Estado de Rondônia, o ato de delegar os contratos de concessão e até fazer a sua gestão. Todavia, o que mais chama atenção vem a seguir:*

*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:*

*§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:*

*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*

**Esse inciso III é substancial para demonstrar que o Estado pode ter interesse em obter para si, por meio empresa própria, já existente ou a existir, a gestão do serviço de água e esgoto em todos os municípios, ainda que por prazo determinado, o que caracteriza claramente um desvio de finalidade**

*A título de comentário, aportou aos autos o documento de ID 23341551 que demonstra a análise pelo TCE/RO, no qual se identificou que uma estatal do nosso Estado registrou, entre 2018 e 2023, mais de 368 milhões de reais de prejuízo contábil (Num. 23341551 - Pág. 22) e que há procedimento instaurado na Corte de Contas Estadual para apurar a legalidade das subvenções realizadas pelo Estado, à essa empresa e ainda que ela seja enquadrada como uma estatal não dependente, ou seja, que não tenha as subvenções como fonte ordinária de receitas, o que eventualmente poderia ocorrer com a concentração do serviço de saneamento do Estado inteiro na companhia citada e estatal, com a possibilidade de uso da linha de financiamento do BNDES para investimentos.*

*Ainda naquele documento, é indicado que foi instaurado processo para apurar representação contra o Governador do Estado de Rondônia por editar decreto em “desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas de contabilidade pública e orçamentária”, “Provável omissão, diante dos constantes prejuízos apresentados nos demonstrativos contábeis ... sem providências para decretar a liquidação da Empresa ou, torná-la dependente” e “descumprimento da meta 5 do Plano de Ajuste Fiscal – PAF junto à União, que estabelece a obrigação de se adotar ações de reequilíbrio econômico-financeiro ...”.*



**Portanto, verifica-se um contexto de necessidade premente de saneamento contábil de empresa estatal específica, possibilidade de responsabilização de agentes públicos pela gestão deficitária e a necessidade de um plano de recuperação da companhia, podendo a delegação a ela dos serviços pelo Colegiado Microrregional ser um fator preponderante para a resolução destes problemas.**

Escrevendo sobre o controle de constitucionalidade, Luís Roberto Barroso assinala que:

*Por fim, diversos autores incluem no estudo da inconstitucionalidade material a questão do desvio ou excesso de poder legislativo, caracterizado pela edição de **normas que se afastam abusivamente dos fins constitucionais e/ou dos fins declarado**. **A ascensão e difusão do princípio da razoabilidade**, com sua exigência de adequação entre meio e fim, de necessidade da medida (com a conseqüente vedação do excesso) e de **proporcionalidade em sentido estrito**, de certa forma atraiu o tema para seu domínio, tornando-se, na atualidade, **um dos principais parâmetros de controle da discricionariedade dos atos do Poder Público**.*

*(Barroso, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência / Luís Roberto Barroso. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2016).*

Também nas lições de Barroso, colhe-se que:

*A eficácia dos atos jurídicos consiste em sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das conseqüências que lhe são próprias. Eficaz é o ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado. Tratando-se de uma norma, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, seu efeito típico, que é o de regular as situações nela indicadas. Eficácia diz respeito, assim, à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma.*

*A inconstitucionalidade, portanto, constitui vício aferido no plano da validade. Reconhecida a invalidade, tal fato se projeta para o plano seguinte, que é o da eficácia: norma inconstitucional não deve ser aplicada.*

*Com estes fundamentos, identifico que também há vício de desvio de finalidade.*

A conclusão de seu voto é, portanto, para reconhecer a inconstitucionalidade formal pela ausência de audiências públicas prévias à edição da Lei Complementar questionada e inconstitucionalidade material, em razão da concentração indevida de poder pelo Estado de Rondônia, além do desvio de finalidade.

Entendendo necessário refletir sobre os apontamentos feitos - até porque em minha declaração de voto não havia analisado a lei sob o prisma por ele apresentado -, **pedi**



**vista para exame do seu voto.** Após fazê-la, entendo que devo acompanhar o desemb. José Jorge, no sentido de julgar procedente a ação diante dos vícios de inconstitucionalidade formal e material mencionados em seu voto.

Quanto ao vício formal pela ausência de audiências públicas exigidas, comungo do entendimento de que a realização de um único momento de debate, de forma concentrada, como fora feito, viola a diretriz traçada no §2º do art. 3º da Lei Federal n. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), que exige uma pluralidade, com ampla participação dos municípios.

É de se destacar que a não realização das audiências que possibilitariam maiores debates viola o princípio da maior proteção dos direitos humanos e fundamentais a que a lei busca permitir maior proteção e acesso, água e saneamento básico, que dizem respeito à vida e saúde de todos, o que é suficiente para declarar a inconstitucionalidade da norma.

Neste ponto, colhe-se do STF “[...] *A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei [...]*” (ADI 3356, Rel.: Min. EROS GRAU, Rel p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, julg. em 30-11-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Da mesma forma, de fato, a análise cuidadosa da legislação permite concluir que há uma concentração excessiva do poder decisório nas mãos do executivo do Estado de Rondônia, o que é inconstitucional visto que “[...] *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 [...]*” visto que “*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.***” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Pleno, j. em 06-03-2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 Pub. 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

Ainda sobre a necessidade de se respeitar a participação de todos os entes, é “*orientação do Superior Tribunal de Justiça [...] que, em se tratando de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação [...] para promover medidas protetivas*” (STJ - REsp 1783815/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, 2ª Turma, j. 11/04/2019, DJe 02/08/2019).

Por fim, também acompanho o voto do desemb. José Jorge R. da Luz no pertinente à verificação do vício de *desvio de finalidade*. Os elementos que menciona deixam claro um contexto de necessidade de saneamento contábil de empresa estatal específica com possibilidade de responsabilização de agentes públicos pela gestão deficitária e a premência de um plano de recuperação da companhia, podendo a delegação a ela dos serviços pelo Colegiado Microrregional ser um fator preponderante para a resolução destes problemas, o que justificaria a concentração de poder na legislação em favor do Estado.

A corroborar, apenas acresço que plenamente possível a declaração da inconstitucionalidade pelos argumentos lançados, visto que na esteira da jurisprudência do STF “*3. Práticas de atos à margem ou diversos do interesse público, especificado em cada categoria jurídica, devem ser afastadas pelo Poder Judiciário, quando comprovado o desvio de finalidade no cometimento.*” (ADI 6529 MC, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 14-10-2020 PUBLIC 15-10-2020)



Com essas considerações, **adéquo meu voto para julgar procedente a ação pois, embora afastada a inconstitucionalidade pelo suposto vício de iniciativa (conforme consta de minha declaração de voto), há no caso inconstitucionalidade formal e material consoante anota o desemb. José Jorge em seu judicioso voto.**

É o voto.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Senhor Presidente,

Com a devida vênia ao eminente relator e aos demais que o acompanham, adiro à divergência inaugurada pelo eminente desemb. Rowilson Teixeira com os implementos trazidos pelos demais que o acompanharam pela improcedência da ação.

#### EMENTA

#### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI

COMPLEMENTAR Nº 1.200/2023 DO ESTADO DE RONDÔNIA. CRIAÇÃO DA MICRORREGIÃO DE ÁGUAS E ESGOTOS. INICIATIVA LEGISLATIVA. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR (PODER EXECUTIVO). GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. SANEAMENTO BÁSICO. INTERESSE COMUM. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. AUDIÊNCIA PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO FORMAL OU MATERIAL. IMPROCEDÊNCIA.

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito de Porto Velho contra a Lei Complementar n. 1.200/2023 do Estado de Rondônia, que institui a Microrregião de Águas e Esgotos e sua estrutura de governança.



Competência para a iniciativa legislativa sobre a criação de microrregiões: a Constituição do Estado de Rondônia (art. 39) legitima o Governador a propor leis complementares, não sendo este um rol taxativo. A competência para iniciar projetos de lei que criem microrregiões não está restrita ao Legislativo Estadual.

Gestão de serviços públicos, incluindo saneamento básico: é de competência concorrente entre municípios e Estado, conforme a Constituição Federal e Estadual. A criação de microrregiões visa à integração de esforços para a prestação eficiente de serviços públicos essenciais.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, dispor sobre a conveniência e oportunidade de delegar serviços públicos, uma escolha política de gestão, evitando a invasão de competência de outro poder. A Lei Complementar n. 1.200 de Rondônia é um exemplo dessa necessidade de centralização, onde o Executivo Estadual assume a responsabilidade de organizar e implementar políticas públicas de saneamento, alinhando-se com as diretrizes nacionais e estaduais, em especial, a Lei n. 14.026/2020, que trata do marco legal do saneamento básico.

A ausência de alguns municípios na audiência pública realizada não invalida o processo, à míngua de provas de falta de convocação adequada.

Sobre a distribuição de poder no colegiado, no caso de Rondônia, o estado possui 45% de peso decisório, evitando concentração excessiva de poder e permitindo uma gestão equitativa e colaborativa entre os entes envolvidos.

Pelo fato de a lei ter sido de iniciativa do Governador do Estado, conforme a Constituição Estadual, o Governador pode propor leis complementares sobre temas como saneamento básico, não havendo usurpação de competência da Assembleia Legislativa.

A criação de microrregiões para saneamento básico pela Lei Complementar n. 1.200/2023 está em conformidade com a Constituição Estadual e os princípios de administração pública. Não há inconstitucionalidade formal ou material.

Ação julgada improcedente.



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE, POR MAIORIA, NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, SANSÃO SALDANHA, JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ, JORGE LEAL, GLODNER PAULETTO, O JUIZ SÉRGIO WILLIAM DOMINGUES TEIXEIRA E O RELATOR

Porto Velho, 01 de Julho de 2024

Relator Des. ROWILSON TEIXEIRA

RELATOR



WWM5RXQ3cnZiMC9tem1FSINLVkVqVzJZd3ZQcWRDUEX1UIRrczE3MmFiZE82NjZsczdmK1R1TkxBTmJSbHZiUk1lWVZYV2dBMjJnPQ==

Assinado eletronicamente por: ROWILSON TEIXEIRA - 17/09/2024 11:33:00

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24091711330020200000024382775>

Número do documento: 24091711330020200000024382775



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GOVERNADORIA**

LEI COMPLEMENTAR Nº 1.200, DE 13 DE OUTUBRO DE 2023.

**(Ação Direta de Constitucionalidade julgada improcedente, nos termos do Processo nº 0813090-53.2023.8.22.0000)**

Institui a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**CAPÍTULO I**

**DO OBJETO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

Art. 1º Fica instituída a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia, doravante designada de Microrregião, compreendendo a sua competência e a sua estrutura de governança.

§ 1º O disposto nesta Lei Complementar aplica-se ao Estado de Rondônia e seus municípios, que ora integram a Microrregião, bem como às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que com ela se relacionem para fins de execução das funções públicas de interesse comum previstas no art. 3º desta Lei Complementar.

§ 2º Fica a Microrregião autorizada a constituir cooperação interfederativa, inclusive por meio da celebração de convênios de cooperação conforme art. 241, da Constituição Federal, com entes da administração pública federal, estadual e municipal, cujo propósito seja o de estabelecer cooperação para a execução de funções públicas de interesse comum previstas no art. 3º desta Lei Complementar, com vistas à geração de ganhos de escala, à viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços e o cumprimento das metas de universalização previstas no art. 11-B da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

**CAPÍTULO II**

**DA MICRORREGIÃO DE ÁGUAS E ESGOTOS**

**Seção I**

**Da Composição e Estrutura**

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.





## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

§ 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.

§ 5º Os valores fixados em resolução do Colegiado Microrregional, quanto ao rateio das despesas da Microrregião entre o Estado de Rondônia e os municípios, deverão ser consignados nos planos, programas e na legislação orçamentária pertinente a cada integrante da Microrregião, com dotação suficiente para suportar as despesas assumidas a cada exercício, nos termos do art. 9º desta Lei Complementar.

### Seção II

#### Das Funções Públicas de Interesse Comum

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:



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

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.

### Seção III

#### Das Diretrizes

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:

I - a instituição e manutenção de mecanismos que garantam a prestação isonômica dos serviços, observadas as peculiaridades locais, conferindo-se especial cuidado aos usuários e localidades dotados dos piores indicadores de renda e de acesso a serviços de saneamento;

II - o planejamento integrado dos serviços a que se refere o **caput** do art. 3º;

III - a promoção do diálogo, interação e cooperação efetiva entre o Estado e os Municípios, inclusive para que os objetivos, metas e prioridades de interesse comum microrregional possam ser compatibilizados com as políticas públicas e ações a cargo do Estado e dos Municípios;

IV - a ampla disponibilização de informações aos atores institucionais competentes das 3 (três) esferas federativas, incluindo os órgãos de fiscalização e controle competentes, na forma da legislação;

V - a promoção da transparência e participação social sobre as ações e políticas públicas em discussão e em implementação pela Microrregião, inclusive por meio da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento, oitiva para a tomada de decisão e no acompanhamento da prestação dos serviços de interesse comum;

VI - observância das peculiaridades regionais e locais; e

VII - efetividade e economicidade no uso dos recursos públicos.



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GOVERNADORIA**

**DA GOVERNANÇA**

**Seção I**

**Da Estrutura de Governança**

Art. 5º A governança interfederativa da Microrregião observará, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

Parágrafo único. Caberá à Microrregião diligenciar, conforme decisão do Colegiado Microrregional, a alteração, consolidação ou substituição dos instrumentos de gestão associada interfederativa vigentes, celebrados entre o Estado e os municípios.

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, composto por:

a) 5 (cinco) representantes escolhidos pelo Estado de Rondônia, sendo um deles da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico;

b) 6 (seis) representantes escolhidos pelos municípios integrantes da Microrregião; e

c) 1 (um) representante de Instituição Pública de Ensino Superior com sede no Estado de Rondônia a ser indicado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual;

III - o Conselho Participativo, composto por:

a) 4 (quatro) representantes da sociedade civil, escolhidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia; e

b) 6 (seis) representantes da sociedade civil, escolhidos pelo Colegiado Microrregional;

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

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

I - o funcionamento dos órgãos mencionados nos incisos I a III do **caput**, bem como as atribuições do Secretário-Geral, inclusive as previstas no art. 14 desta Lei Complementar;

II - a forma de escolha dos membros do Comitê Técnico e do Conselho Participativo, observando-se, quanto a este último, tanto quanto possível, o disposto no art. 47 da Lei Federal nº 11.445, de 2007;



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GOVERNADORIA**

III - a criação e funcionamento das Câmaras Temáticas, permanentes ou temporárias, ou de outros órgãos, permanentes ou temporários; e

IV - a organização administrativa da Microrregião e seu sistema integrado de rateio e alocação de recursos e de prestação de contas, o qual deverá privilegiar a transparência e o compartilhamento de eventuais ônus e benefícios entre os entes federativos integrantes da Microrregião.

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.

**Seção II**

**Do Colegiado Microrregional**

**Subseção I**

**Da Composição e do Funcionamento**

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.



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

§ 3º Presidirá o Colegiado Microrregional o Governador do Estado 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 que tenha sido formal e expressamente indicado pelo Governador para substituí-lo.

§ 4º O Conselho Microrregional deverá editar Resolução, contendo o quantitativo de votos atribuídos ao Estado e a cada Município, considerando as regras dos incisos I e II do **caput** e do § 1º deste artigo e o quantitativo populacional de cada Município, sempre que houver novo censo do IBGE que possibilite a contagem da população dos municípios da Microrregião.

§ 5º Até que seja divulgada nova contagem da população dos municípios da Microrregião, mediante censo do IBGE, nos termos do § 4º deste artigo, o número de votos de cada um dos membros do Colegiado Microrregional será calculado com base nas informações populacionais provenientes do censo do IBGE mais recente disponível e será divulgado por meio de anexo ao Regimento Interno provisório da Microrregião, a ser publicado nos termos do art. 22 desta Lei Complementar.

### Subseção II Das Atribuições

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;

III - elaborar programas e projetos de interesse da Microrregião, em harmonia com as diretrizes do 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 - PPA's, Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO's e Leis Orçamentárias Anuais - LOA's, 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



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GOVERNADORIA**

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.

§ 2º O Colegiado Microrregional poderá, para melhor organização das decisões que envolvam o planejamento dos serviços e a implementação de soluções para universalização dos serviços, instituir Câmaras Temáticas, definindo a forma de organização e âmbito de atuação destas.

§ 3º Não se concederá a autorização prevista na alínea “e” do inciso VII deste artigo, no caso de projetos que sejam considerados prejudiciais à viabilidade econômico-financeira, modicidade tarifária ou universalização de acesso aos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário prestados nos municípios integrantes da Microrregião.

§ 4º No caso de o Colegiado Microrregional deliberar, nos termos da alínea “e” do inciso VII deste artigo, pela unificação da prestação de serviços públicos de interesse comum, em 2 (dois) ou mais municípios que integram a Microrregião, ou de atividades dele integrantes, o Secretário-Geral da Microrregião deverá subscrever os instrumentos jurídicos que darão suporte à unificação.

§ 5º A unificação dos serviços em municípios que já tenham celebrado contratos de concessão, precedidos de licitação, para a delegação da prestação dos referidos serviços dependerá do advento do termo



## **GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA**

contratual ou da ocorrência de outra hipótese de extinção do respectivo contrato de concessão, sendo assegurado nessas outras hipóteses a indenização à parte contratada.

§ 6º Havendo serviços interdependentes, deve ser celebrado o respectivo contrato entre os prestadores, na forma prevista no art. 12 da Lei Federal nº 11.445, de 2007.

§ 7º Os atos do Colegiado Microrregional serão publicados no Diário Oficial do Estado de Rondônia, sendo que os atos normativos adotarão a forma de resoluções e deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico.

### **Seção III Do Comitê Técnico**

Art. 10. O Comitê Técnico tem por finalidade apreciar e manifestar-se tecnicamente sobre matérias que venham a ser designadas pelo Colegiado Microrregional.

§ 1º Presidirá o Comitê Técnico o Secretário-Geral.

§ 2º O Comitê Técnico poderá ser segmentado em Câmaras Temáticas, inclusive, se necessário, para análise de questões específicas, nas quais poderá haver a participação de técnicos de entidades públicas ou privadas.

§ 3º As Câmaras Temáticas poderão ter competência deliberativa para assuntos definidos conforme aprovação do Colegiado Microrregional e regras definidas no Regimento Interno da Microrregião.

### **Seção IV Conselho Participativo**

Art. 11. São atribuições do Conselho Participativo:

- I - elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da Microrregião;
- II - apreciar matérias relevantes por indicação do Colegiado Microrregional;
- III - propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos;
- IV - convocar audiências e consultas públicas sobre matérias sob sua apreciação;
- V - escolher por maioria simples um de seus membros para coordená-lo; e

VI - acompanhar, por meio de seu coordenador, as deliberações do Colegiado Microrregional, tendo acesso aos documentos e informações que instruem as deliberações do referido colegiado e podendo se manifestar para consignar suas ponderações e opiniões.

Art. 12. O Colegiado Microrregional estabelecerá, por meio do Regimento Interno e de resoluções específicas, conforme o caso, os procedimentos adequados à participação popular, observadas as seguintes diretrizes:



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

I - a divulgação dos planos, programas, projetos e propostas, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;

II - o acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental, elaborados por autorização do Colegiado Microrregional ou pelos entes federativos que o integram;

III - a possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho Participativo e do Comitê Técnico para sustentação; e

IV - o uso de audiências e de consultas públicas como forma de se assegurar o pluralismo e a transparência.

Art. 13. A Microrregião, por meio dos órgãos integrantes da sua estrutura de governança, poderá convocar audiências públicas na forma do Regimento Interno ou sempre que a relevância da matéria exigir para:

I - expor suas deliberações;

II - debater os estudos e planos em desenvolvimento; e

III - prestar contas de sua gestão e resultados.

### Seção V

#### Do Secretário-Geral

Art. 14. O Secretário-Geral é o representante legal da Microrregião, cumprindo-lhe dar execução às deliberações do Colegiado Microrregional.

§ 1º O Secretário-Geral participa, sem voto, de todas as reuniões do Colegiado Microrregional, sendo responsável pelo registro e publicidade de suas atas.

§ 2º O Secretário-Geral e o seu suplente serão escolhidos pelo Presidente do Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico.

§ 3º Nas hipóteses de ausência ou vacância do cargo de Secretário-Geral, exercerá interinamente as suas funções o Secretário-Geral suplente.

### CAPÍTULO IV

#### DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA MICRORREGIÃO

Art. 15. Fica criado, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo de Desenvolvimento da Microrregião, fundo orçamentário especial, vinculado ao Colegiado Microrregional, com a finalidade de dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento dos serviços de interesse comum da Microrregião.





## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Art. 16. O efetivo funcionamento do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião dependerá da edição e aprovação de regulamento pelo Colegiado Microrregional, bem como da adaptação eventualmente necessária da legislação orçamentária estadual.

Art. 17. Constituirão receitas do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião:

I - recursos do Estado de Rondônia e dos municípios a eles destinados por disposição legal ou contratual, mesmo que decorrentes de transferências da União, proporcionais à arrecadação de cada Município;

II - transferências da União a ele destinadas;

III - empréstimos nacionais e internacionais, recursos provenientes de cooperação internacional ou de acordos intergovernamentais;

IV - produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;

V - recursos decorrentes do pagamento de outorgas obtidas em função da delegação de serviços de interesse comum, conforme deliberado pelo Colegiado Microrregional;

VI - doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais; e

VII - recursos decorrentes de transferências financeiras de outros fundos, cujo objeto seja correlato ou compatível com as ações, programas e projetos previstos nesta Lei Complementar.

Art. 18. O funcionamento e gestão do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião serão regulamentados pelo Colegiado Microrregional, observada a legislação aplicável.

Art. 19. O Poder Executivo estadual divulgará em sítio eletrônico e no Diário Oficial relatório quadrimestral do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião, constando o detalhamento das fontes de receita e respectivas aplicações, bem como deverá encaminhá-lo à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, aos órgãos de fiscalização e controle competentes e ao Colegiado Microrregional.

### CAPÍTULO V

#### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 20. A Resolução do Colegiado Microrregional 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 da estrutura administrativa do Estado de Rondônia ou de municípios que a integram.

Parágrafo único. Até que seja editada a resolução prevista no **caput** deste artigo, as funções de secretaria e suporte administrativo da Microrregião serão desempenhadas pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - SEDEC, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

I - agendar, convocar, organizar e secretariar as reuniões do Conselho Deliberativo;

II - apoiar o presidente do Colegiado Microrregional em assuntos de caráter técnico e operacional;



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GOVERNADORIA**

III - preparar e acompanhar a tramitação da documentação de natureza técnica e administrativa;

IV - preparar, distribuir e arquivar as correspondências afetas ao Colegiado Microrregional; e

V - elaborar relatórios periódicos sobre o andamento dos trabalhos do Colegiado Microrregional.

Art. 21. Na hipótese de concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nos termos das alíneas “b” e “e” do inciso VII do art. 9º desta Lei Complementar, as funções de regulação e fiscalização serão inicialmente desempenhadas pela Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO, ou outra entidade estadual que venha a substituí-la no exercício de suas competências, sem prejuízo do disposto na alínea “f” do inciso VII do art. 9º desta Lei Complementar.

§ 1º Os municípios, com apoio dos órgãos de governança e assessoramento do Estado e da Microrregião, quando cabível, deverão diligenciar a extinção dos instrumentos jurídicos que tenham delegado as funções de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento para entidade reguladora distinta da AGERO, admitindo a fixação de período de transição pelo Colegiado Microrregional.

§ 2º Para fins de atendimento do disposto no § 1º deste artigo, os municípios ou a entidade microrregional deverão observar, no que couber, o disposto no § 1º-B do art. 23 da Lei Federal nº 11.445, de 2007.

Art. 22. O Governador, por meio de Decreto, editará o Regimento Interno provisório da Microrregião, o qual vigorará pelo prazo de até 24 (vinte e quatro) meses contados da sua publicação e disporá, no mínimo, sobre os procedimentos pertinentes à convocação, instalação, funcionamento do Colegiado Microrregional e implementação de suas decisões.

Art. 23. Os planos editados pelos municípios, referentes aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário antes da vigência desta Lei Complementar, permanecerão em vigor nos termos da legislação aplicável, podendo ser substituídos, adequados ou consolidados pelo Plano Microrregional, mediante deliberação do Colegiado Microrregional.

Art. 24. A representação judicial e a atividade de consultoria e assessoramento jurídico da Microrregião serão exercidas pela Procuradoria Geral do Estado de Rondônia - PGE/RO, em conformidade com sua Lei Orgânica.

Art. 25. Os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados nos municípios que integram esta Microrregião deixam de ser função pública de interesse comum das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões antes existentes no Estado do Rondônia.

Art. 26. Revogam-se as seguintes normas estaduais:

I - Lei nº 3.654, de 9 de novembro de 2015; e

II - Lei nº 4.955, de 19 de janeiro de 2021.

Art. 27. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 13 de outubro de 2023, 135º da República.



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GOVERNADORIA**

**MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS**  
Governador