

**ÓRGÃO ESPECIAL
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0057848-
08.2021.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
Advogado: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
Advogado: Rafael Rolim de Minto
REPRESENTADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
Advogado: Fátima Maria Amaral
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 9164 DE 2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ARTIGO 11
RELATOR: DES. BENEDICTO ABICAIR**

DECISÃO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/20. A legislação atacada tem a seguinte redação:

Art. 11. A Agência Reguladora de Saneamento – AGENERSA –, deverá, no transcorrer do exercício de 2021, determinar que as concessionárias de água e esgoto do Estado do Rio de Janeiro, sob sua fiscalização, não mais pratiquem o conceito de consumo mínimo de água para qualquer tipo de estabelecimento, residencial, comercial, industrial ou público, como forma de preservação ambiental da água.

O Representante narra que a Lei Estadual nº 9.164, de 28 de dezembro de 2020, derivada de projeto de lei de iniciativa dos Exmos. Srs. Deputados Samuel Malafaia e Luiz Paulo, regulamentou os procedimentos para armazenamento e retardo de água de chuva em perímetros urbanos para aproveitamento e postergação de sua descarga na rede pública.

2

Destaca que o art. 11 da Lei Estadual ora impugnado, no entanto, tratou de matéria bastante distinta: impôs à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado - AGENERSA que determine às concessionárias de água e esgoto sob sua fiscalização que deixem de aplicar "o conceito de consumo mínimo da água para qualquer tipo de estabelecimento".

Pontua que o art. 11 da Lei nº 9.164/2020 foi inicialmente vetado, mas a Assembleia Legislativa do Estado – ALERJ rejeitou o veto, promulgando o dispositivo, conforme publicação no Diário Oficial de 15 de junho de 2021.

Contudo, sustenta que o art. 11 da Lei nº 9.164/2020 é inconstitucional, em razão de: (i) vício de iniciativa, uma vez que a imposição de atribuições a órgãos e entidades da Administração é privativa do Poder Executivo, tratando-se de matéria de reserva da Administração (art. 112, § 1º, d, c/c art. 145, VI, a, da CERJ); (ii) afronta ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ), já que a iniciativa legislativa para dispor sobre atribuições de autarquia (AGENERSA), assim como sobre a gestão de contrato administrativo de concessão viola a independência do Poder Executivo; (iii) usurpação de competência dos Municípios para dispor sobre critério específico de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, nos termos da decisão da ADI nº 1.842/RJ, em que o STF afirmou que o serviço de saneamento básico é de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local (CERJ, art. 72, *caput*, art. 343, art. 358, I e V); e (iv) afronta à competência da União para instituir diretrizes gerais de saneamento básico, que, no art. 30, incisos III e IV, da Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei Geral de Saneamento Básico) admite expressamente a cobrança por consumo mínimo (CERJ, art. 74, § 1º).

2

3

Sobre o vício de iniciativa e violação à separação de poderes, assinala que o artigo 11 da Lei 9.146/2020, oriundo de iniciativa parlamentar, impôs à AGENERSA a atribuição de proibir as concessionárias de água e esgoto do Estado de efetuarem cobrança de tarifa por consumo mínimo de água. Porém, registra que a Constituição da República, no art. 84, inciso VI, a, reproduzido pelo art. 145, inciso VI, a, da CERJ, reserva ao Chefe do Poder Executivo a competência para dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da administração estadual”.

Pontua que o ato normativo impugnado, ao exigir da AGENERSA a adoção de medidas para proibir que as concessionárias sob sua fiscalização realizem cobrança por consumo mínimo, interferiu diretamente no funcionamento de uma autarquia estadual, afetando, inclusive, a sua discricionariedade técnica para regulação do serviço, avançando em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo.

Acresce que a instituição da proibição de cobrança de tarifa por consumo mínimo interferiu, também, na gestão dos contratos administrativos de concessão de serviço de água e esgoto. Afinal, ao excluir a possibilidade de as concessionárias efetuarem a cobrança de abastecimento de água por tarifa mínima, o ato normativo impôs a modificação dos contratos, com repercussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Destaca que, de acordo com o STF, são inconstitucionais, por afronta ao princípio da separação de poderes, as leis de iniciativa do Poder Legislativo que interfiram na política tarifária dos contratos de concessão, tendo em vista que se trata de matéria reservada ao Poder Executivo.

3

4

Nesse passo, em razão da usurpação de competência do Poder Executivo para a sua organização e funcionamento, argumenta que o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020 é inconstitucional por violação aos artigos 7º, 112, §1º, d, c/c 145, VI, a, da CERJ.

Acerca da usurpação de competência dos municípios para dispor sobre a concessão de serviços de saneamento e abastecimento de água, registra que o STF, quando do julgamento da ADI 1842/RJ, afirmou que o serviço de abastecimento de água e esgoto é, em princípio, de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local. Como consequência, argumenta que a edição de ato normativo pelo Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro sobre serviço que não é de sua titularidade usurpa a competência dos municípios para o exercício de suas competências político-administrativas e legislativas. Reitera que o Poder Legislativo do Estado, nos termos do artigo 72, *caput*, da CERJ, não pode dispor sobre matéria relacionada a um serviço que é de titularidade primária dos municípios.

Assim, argumenta que o artigo em questão, ao dispor sobre a concessão de serviços públicos de titularidade municipal, contém vício de inconstitucionalidade formal, por afronta às competências político-administrativas e legislativa municipais para dispor sobre os serviços de abastecimento de água de interesse das localidades.

Sobre a afronta à competência da União para fixação de diretrizes gerais sobre saneamento básico, destaca que o artigo 21, XX, CR dispõe que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Assim, em razão dessa

4

5
competência político-administrativa, a União Federal editou a Lei nº 11.445/2007 para o estabelecimento de diretrizes nacionais para o saneamento básico. E, em seu art. 30, incisos III e IV, a Lei Geral do Saneamento Básico admitiu expressamente a possibilidade de cobrança por consumo mínimo. Destarte, o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, ao proibir a cobrança de tarifa por consumo mínimo, contrariou a previsão da Lei geral sobre a matéria.

Consigna que a promulgação do art. 11 da Lei nº 9.164/2020, em 15.06.2021, após a derrubada do veto ao dispositivo, além de interferir em competências constitucionais do Poder Executivo e de outros entes federativos, impõe prejuízo bilionário à CEDAE e às concessionárias de saneamento, uma vez que, conforme dados de Auditoria Independente sobre a operação dos serviços de água e esgoto no Estado, 47,02% das receitas advêm de cobrança de tarifa mínima dos consumidores.

Nesse aspecto, pondera que, não fosse a violação à Constituição estadual, a proibição de cobrança de tarifa mínima, por interferir diretamente nos contratos de concessão de serviço de água e saneamento, afeta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Como consequência, o reequilíbrio dos contratos de concessão demandará o reajuste tarifário, a ser suportado por usuários que não são cobrados por consumo mínimo. A hipótese é, segundo alega, de suspensão cautelar do art. 11 da Lei nº 9.164/2020, diante dos prejuízos sociais e econômicos produzidos pela vigência do dispositivo.

Quanto à medida cautelar, pontua que a Lei em questão foi publicada no Diário Oficial em 15 de junho de 2021, de modo que já está em vigor. Assim, as concessionárias de abastecimento de água e esgoto, a CEDAE

6
e o Poder Executivo estão obrigados a modificar os contratos de concessão e o regime tarifário em vigor para adequação à proibição de cobrança por consumo mínimo.

Assinala, ainda, que a vigência do referido dispositivo, com a consequente proibição do regime tarifário por consumo mínimo, afeta a concorrência pública para concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como a capacidade de operação da CEDAE.

Pondera que, na prática, a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, sem o prévio investimento em hidrometração da rede de abastecimento, instituiu um regime de gratuidade de serviço para 47,02% dos consumidores, sendo evidente o desequilíbrio econômico-financeiro causado pelo ato normativo impugnado, exigindo o reajuste de tarifa. Isso, no entanto, apenas para os usuários que possuem hidrômetros instalados. Destarte, assinala que a conta do consumo de água em todo o Estado será paga, portanto, exclusivamente pelas unidades que possuem hidrômetro instalado.

Ressalta que a iniciativa parlamentar para vedar a cobrança por tarifa mínima contraria a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que, inclusive, editou enunciado de súmula afirmando a juridicidade da cobrança de tarifa mínima em serviço de abastecimento de água (Súmula 356).

Assim, requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, em sua integralidade, até que seja julgado o mérito da ação. Ao final, requer seja julgado procedente o pedido,

7
declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Estadual nº
9.164/2020.

Manifestação da ALERJ, index 0025, pelo indeferimento da
liminar.

Sustenta a ALERJ que a Lei em exame representa um enorme
avanço no plano das medidas que visam a preservar a água do Estado para
futuras gerações.

Pontua que o artigo 11 impugnado nesta ação encontra-se em
plena harmonia com as preocupações ambientais que nortearam todo o
processo legislativo.

Consigna que a tarifa mínima é fonte de desperdício de água,
porquanto consumidores que poderiam ter um gasto menor não se preocupam
em economizar, na medida em que, de qualquer forma, deverão pagar o valor
mínimo.

Assinala que o artigo em tela veio apenas enunciar uma importante
diretriz na política ambiental do Estado, na tentativa de promover a economia de
água, de modo a contribuir, em última análise, para a preservação da própria
vida.

Argumenta que, diante da expressa competência conferida pelo
artigo 24 da CR para os Estados legislarem concorrentemente com a União
sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre

8
responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor, o Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei 9.164/2020, que nada mais vez do que dar cumprimento ao dever imposto pela Lei Maior de proteger esse bem tão caro à população.

Afirma a ALERJ, ainda, ser obrigação do Poder Público, em qualquer de suas esferas, atuar na direção de preservar os processos ecológicos essenciais, devendo, ainda, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública no sentido de preservá-lo. E essa atuação, na forma da CR, importa também o exercício da atividade legislativa.

Acresce que o artigo impugnado não cria nem extingue Secretarias estaduais nem órgãos da Administração, tampouco dispõe sobre a organização ou funcionamento da administração estadual, mas apenas estabelece uma diretriz dentro da política ambiental do Estado, no intuito de promover a economia de água no Estado do Rio de Janeiro.

Consigna não haver, no ordenamento jurídico pátrio, a reserva ao Chefe do Poder Executivo da iniciativa de lei disposto sobre estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos do Poder Executivo, pontuando que a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para a fixação das atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública estadual e municipal não mais subsiste na Constituição Estadual nem na Federal.

Argumenta haver matérias que, mesmo sendo de iniciativa comum, podem acabar gerando certas atribuições ao Executivo, sem que isso signifique invasão à iniciativa reservada.

Reitera se tratar, aqui de norma de natureza ambiental cuja iniciativa não está reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Afirma que a CERJ expressamente confere à ALERJ, com a sanção do Governador, ou seja, por meio de lei formal, a tarefa de legislar sobre a exploração ou concessão dos serviços públicos, nos termos do artigo 98, inciso IV. Assim, a rigor, as regras sobre exploração e concessão dos serviços públicos (como, por exemplo, a adoção ou não do conceito de consumo mínimo para o serviço) devem ser fixadas por meio de lei, não havendo iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para deflagrar o respectivo processo legislativo. Ou seja, regras sobre exploração e concessão dos serviços públicos devem ser veiculadas por meio de lei formal (artigo 98, IV, CERJ), sendo que tal lei não está sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (artigo 112, §1º, CERJ).

Destarte, pondera que não se pode vislumbrar qualquer violação ao princípio da separação de poderes, visto que a iniciativa da lei em questão não está restrita ao Chefe do Poder Executivo.

Pontua que, por se tratar de Lei relativa à proteção do meio ambiente, não há que se falar em usurpação da competência do Município tampouco da União.

Afirma que nada há na Lei Estadual em debate que contrarie as normas gerais referentes aos fatores que devam ser considerados na política tarifária constante da Lei Federal 11445/2007, destacando que o artigo 29, §3º,

reconhece a importância do consumo individualizado como medida protetiva do meio ambiente.

Acerca do suposto desequilíbrio que a Lei atacada poderia gerar em relação aos contratos de concessão, alega ser sempre possível à concessionária solicitar ao Poder Público o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso verifique qualquer onerosidade excessiva que venha a comprometer o regular fornecimento dos serviços.

Nega, outrossim, haver *periculum in mora*, salientando que o artigo em tela deverá ser observado no “transcorrer do exercício de 2021”, não tendo sido criada, portanto, qualquer obrigação imediata para o Estado.

Aduz, por fim, haver *periculum in mora* inverso, visto que qualquer atraso na aplicação do dispositivo em tela trará enorme prejuízos à política de preservação que se pretende estabelecer.

Parecer da Procuradoria-Geral do Estado, index 00086, pelo deferimento da cautelar.

Destaca a Procuradoria-Geral do Estado que o *fumus boni iuris* foi devidamente demonstrado, tendo em vista que a jurisprudência do STF e do Órgão Especial do TJERJ afirmam a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que interfiram na política tarifária de contratos de concessão e estabeleçam atribuições a órgãos e entidades da Administração.

Acresce que o ato impugnado usurpa competência legislativa dos municípios para dispor sobre regime de concessão de serviços de saneamento. Consigna que, nos termos do art. 72, *caput*, da Constituição do Estado, o art. 11 da Lei nº 9.164/2020 é inconstitucional, porque estabelece uma norma geral sobre regime tarifário de serviço de abastecimento de água, em usurpação de competência legislativa dos municípios.

Aduz, ainda, que a Constituição da República reserva à União à competência legislativa para instituir diretrizes de saneamento básico (CRFB/1988, art. 21, inciso XX). Em razão dessa competência político-administrativa, foi editada a Lei Geral do Saneamento Básico, que admitiu expressamente a possibilidade de cobrança em regime de tarifa mínima (Lei nº 11.445/2007, art. 30, inciso III e IV). Desse modo, argumenta que a previsão em lei estadual de disciplina que contraria a lei geral sobre a matéria caracteriza indevido exercício de competência legislativa suplementar, salientando que o § 1º do art. 74 da Constituição do Estado é claro ao dispor que “o Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União”.

Assinala que também está presente o *periculum in mora*, porquanto a vigência do art. 11 da Lei nº 9.164/2020, considerando a prévia realização da licitação para concessão dos serviços de saneamento, inclusive com a celebração dos contratos, afeta o cálculo da outorga e dos investimentos programados. Destaca que, como detalha o documento de index 01 do Anexo 01 do processo eletrônico, a vedação da cobrança por tarifa mínima repercute sobre a equação econômico-financeira dos contratos, com impacto direto sobre os investimentos programados.

Pontua que a indevida interferência legislativa na gestão de contratos de concessão, com a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, também afeta a capacidade de operação da Companhia Estadual de Água e Esgoto – CEDAE, que permanece responsável pela prestação do serviço em 18 municípios, continua operando o serviço nos blocos já licitados, até o final da operação assistida, assim como permanece atendendo outros 16 municípios e a região AP5 da cidade do Rio de Janeiro até a realização de nova licitação programada para dezembro de 2021.

Destaca que, como alertado na inicial, a cobrança de 47,02% dos usuários é realizada com base em tarifa mínima. Assim, na prática, a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, sem o prévio investimento em hidrometração da rede de abastecimento, institui um regime de gratuidade de serviço para 47,02% dos consumidores.

Pondera que o regime de proibição de cobrança de tarifa mínima instituído pelo ato impugnado (i) frustra a modicidade tarifária, tendo em vista que impõe apenas aos usuários com hidrometração o pagamento pela prestação de serviço para todo o Estado, e (ii) impede a manutenção da “tarifa social”.

Ressalta, por fim, que, na forma detalhada pelo documento de index 01 do Anexo 01 do processo eletrônico, o edital de concessão dos serviços de água e esgoto previu prazo de 05 anos para as concessionárias atingirem o índice de 100% de hidrometração. Destarte, em atenção à necessidade de aprimorar o regime de cobrança, inclusive para diminuir o desperdício de água, já se previu a qualificação da rede de abastecimento com a melhora do índice de

hidrometração. Isso, no entanto, de forma planejada e progressiva, de modo que não ser revela possível a intervenção legislativa aqui impugnada.

Parecer da Procuradoria de Justiça, index 00095, pelo deferimento da medida cautelar.

Ressalta a Procuradoria que o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, desbordou os próprios objetivos traçados no artigo 1º da indigitada Lei e acabou por adentrar em campo relativo à política tarifária do serviço de abastecimento de água, incorrendo, assim, em aparente vício de inconstitucionalidade.

Registra que o dispositivo vergastado criou atribuição expressa no campo afeto à estrutura administrativa estadual, eis que diretamente impôs dever à AGENERSA, entidade integrante e vinculada à Administração Pública Estadual Indireta. Nesse passo, a determinação contida no artigo 11, da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, a princípio, interfere diretamente nas atribuições do próprio Poder Executivo, eis que direcionada a ente integrante de sua estrutura, ensejando ofensa à reserva de administração (artigo 145, inciso VI, alínea 'a', da Constituição Estadual).

Desta forma, assinala o *Parquet* que, em juízo de cognição sumária, constata-se que o legislador transbordou suas possibilidades quando da edição do artigo 11, da Lei nº 9.164/2020, ensejando a configuração de vício de inconstitucionalidade, por violação ao devido processo legislativo, à reserva de iniciativa e à separação dos poderes, em aparente afronta à disciplina dos artigos 7º, 112, § 1º, II, "d", 145, II, III, VI, "a", todos da Constituição Estadual.

Acresce a Procuradoria de Justiça, também, que o STF, na ADI 1842, interpretando os artigos 23, IX, e 25, §3º, da Constituição Federal, assentou entendimento no sentido de que a integração de Município à Região Metropolitana criada por lei estadual não esvazia a autonomia municipal. Assim, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico segue sendo dos Municípios integrantes, a despeito da execução de referidos serviços se dar de modo conjunto no âmbito da unidade interfederativa. Como consequência dessa titularidade primária dos Municípios para o serviço, à luz da natureza da organização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, instituída pela Lei Complementar nº 184/2018, a edição de ato normativo pelo Poder Legislativo do Estado, compreendendo serviço que não é de titularidade estadual, acaba por também usurpar, em exame preliminar, a própria competência dos Municípios.

Consigna o MP, ainda, que, em que pese o alegado pelo Representado, que defende que o artigo 11 da Lei nº 9.164/2020 veicula norma que busca apenas e exclusivamente a preservação ambiental, fato é que a literalidade de sua redação não deixa margem a entendimento diverso. Salienta o MP não haver dúvida de que o dispositivo ora impugnado ostenta comando voltado à política tarifária do serviço, pois expressamente determina que as concessionárias de água e esgoto “não mais pratiquem o conceito de consumo mínimo de água para qualquer tipo de estabelecimento...”.

Por fim, pontua o *Parquet* estar presente o *periculum in mora*, visto que, como consignado pelo Representante, a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, imposta pelo artigo 11, da Lei Estadual nº 9.164/2020, afeta a própria capacidade de operação da Companhia Estadual de Águas e Esgoto –

CEDAE e acaba por repercutir, na prática, no equilíbrio econômico-financeiro planejado para o procedimento licitatório já realizado e destinado à concessão dos serviços de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, de notória importância para o Estado do Rio de Janeiro e também para os diversos Municípios que a integram.

É o relatório. Decido.

Limita-se o presente julgamento à análise da **medida cautelar** pleiteada, consoante previsão do artigo 105 do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 105 do RITJERJ. A medida cautelar na representação de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

(...)

§3º- Também em caso de excepcional urgência, durante o recesso e nos dias em que não houver expediente forense normal, a medida cautelar poderá ser deferida por órgão diretivo e, nos demais dias, também pelo respectivo relator, ambos ad referendum, apresentado o processo em mesa na primeira sessão subsequente do Órgão Especial.

Para o deferimento da medida cautelar é necessário verificar a plausibilidade do direito discutido, bem como o prejuízo que poderá resultar em caso de manutenção da eficácia da norma apontada como inconstitucional. Acerca dos requisitos para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, confira-se a lição de Luís Roberto Barroso:

“A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.” (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 8ª edição, 2019. Saraiva, p. 261)

In casu, trata-se de Representação por Inconstitucionalidade que tem por objeto o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, que impõe à Agência Reguladora de Saneamento – AGENERSA o dever de determinar às concessionárias sob sua fiscalização que não mais pratiquem o regime tarifário por consumo mínimo. Confira-se a redação do referido artigo:

Art. 11. A Agência Reguladora de Saneamento – AGENERSA –, deverá, no transcorrer do exercício de 2021, determinar que as concessionárias de água e esgoto do Estado do Estado do Rio de Janeiro, sob sua fiscalização, não mais pratiquem o conceito de consumo mínimo de água para qualquer tipo de estabelecimento, residencial, comercial, industrial ou público, como forma de preservação ambiental da água.

Alega o Representante, em suma, que o dispositivo em comento é inconstitucional, em razão de: (i) vício de iniciativa, uma vez que a imposição de atribuições a órgãos e entidades da Administração é privativa do Poder Executivo, tratando-se de matéria de reserva da Administração (art. 112, § 1º, d, c/c art. 145, VI, a, da CERJ); (ii) afronta ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ), já que a iniciativa legislativa para dispor sobre atribuições de autarquia (AGENERSA), assim como sobre a gestão de contrato administrativo

17
de concessão viola a independência do Poder Executivo; (iii) usurpação de competência dos Municípios para dispor sobre critério específico de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, nos termos da decisão da ADI nº 1.842/RJ, em que o STF afirmou que o serviço de saneamento básico é de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local (CERJ, art. 72, *caput*, art. 343, art. 358, I e V); e (iv) afronta à competência da União para instituir diretrizes gerais de saneamento básico, que, no art. 30, incisos III e IV, da Lei federal nº 11.445/2007 (Lei Geral de Saneamento Básico) admite expressamente a cobrança por consumo mínimo (CERJ, art. 74, § 1º).

Ou seja, o Representante alega que a indigitada Lei padece de inconstitucionalidade formal orgânica (CERJ, art. 72, *caput*, art. 343, art. 358, I e V), inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (art. 112, § 1º, d, c/c art. 145, VI, a, da CERJ), além de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ). Trago à colação os referidos dispositivos:

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

Art. 72 - O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República.

Art. 112. 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 Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

II - disponham sobre:

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Art. 343 - Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

O Representado, por seu turno, nega que o dispositivo em tela padeça de inconstitucionalidade, tendo argumentado, em suma, que a tarifa mínima é fonte de desperdício de água, porquanto consumidores que poderiam ter um gasto menor não se preocupam em economizar, na medida em que, de qualquer forma, deverão pagar o valor mínimo. Nesse passo, assinala que o artigo em comento veio apenas enunciar uma importante diretriz na política ambiental do Estado, na tentativa de promover a economia de água.

Destarte, sustenta o Representado que, por se tratar de Lei relativa à proteção do meio ambiente, sua iniciativa não está reservada ao Chefe do Poder Executivo, não havendo que se falar, outrossim, em usurpação da competência do Município tampouco da União, diante da expressa competência conferida pelo artigo 24 da CR para os Estados legislarem concorrentemente com a União sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor. Registra que o artigo em questão não cria nem extingue Secretarias estaduais nem órgãos da Administração, tampouco dispõe sobre a organização ou funcionamento da administração estadual, mas apenas estabelece uma diretriz dentro da política ambiental do Estado, no intuito de promover a economia de água no Estado do Rio de Janeiro. Afirma, ainda, que as regras sobre exploração e concessão dos serviços públicos devem ser veiculadas por meio de lei formal (artigo 98, IV, CERJ), sendo que tal lei não está sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (artigo 112, §1º, CERJ). Destarte,

20
pondera que não se pode vislumbrar qualquer violação ao princípio da separação de poderes, visto que a iniciativa da lei em questão não está restrita ao Chefe do Poder Executivo. Afirma o Representado, também, que nada há na Lei Estadual em debate que contrarie as normas gerais referentes aos fatores que devam ser considerados na política tarifária constante da Lei Federal 11.445/2007.

Pois bem.

Apesar de o Representado alegar que o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020 veicularia norma relativa à proteção do meio ambiente, fato é que se trata de norma voltada à política tarifária relativa aos serviços de saneamento e abastecimento de água.

Como salientando pela Procuradoria de Justiça, index 0095, “o dispositivo impugnado claramente veda a cobrança do serviço pelo critério de ‘tarifa mínima’, não havendo dúvida de que este é o cerne de seu comando normativo, que, frise-se mais uma vez, estabelece verdadeira diretriz de política tarifária.”

Nesse passo, em sede de cognição sumária, entendo que a norma estadual em tela padece de inconstitucionalidade formal orgânica, visto que o serviço de fornecimento de água e esgoto é de titularidade dos entes municipais, como resulta do artigo 358, I e V, da CERJ, pois quanto a eles predomina o interesse local, como já assentado pelo STF na ADI 1.842 E na ADI 3661, cuja ementa está abaixo transcrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ACREANA N. 1.618/2004. REGRAS QUE PROÍBEM O CORTE RESIDENCIAL DO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA PELAS CONCESSIONÁRIAS POR FALTA DE PAGAMENTO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. **COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA.** AFRONTA AOS ARTS. 22, INC. XII, ALÍNEA B, 30, INC. I E V E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(ADI 3661, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe-086 DIVULG 09-05-2011 PUBLIC 10-05-2011 EMENT VOL-02518-01 PP-00001)

Confira-se, ainda, o seguinte trecho da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, nos autos da suspensão de liminar 1.446 RJ, datada de 22/04/21:

“A leitura do referido precedente [ADI 1.842] demonstra que o **Plenário do Supremo Tribunal Federal**, interpretando os artigos 23, IX, e 25, §3º, da Constituição, **assentou entendimento no sentido de que a integração de município a região metropolitana criada por lei estadual, conquanto compulsória, não esvazia a autonomia municipal. Assim, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico segue sendo dos municípios integrantes, a despeito da execução de referidos serviços se dar de modo conjunto no âmbito da unidade interfederativa.** Por esses fundamentos, entendeu o Plenário desta Corte ser inconstitucional dispositivo de lei estadual que submetia o poder concedente relacionado a estes serviços exclusivamente à decisão da autoridade Estadual, pois reconhecia-se pertencer ao “colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado” o poder concedente e a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

À luz do julgamento da ADI 1.842, revela-se, neste juízo sumário e sem prejuízo de ulterior revisão, a impossibilidade de invocação da Lei Estadual nº 2.831/1997 como limitadora do prazo de concessão de serviços cuja titularidade não pertence exclusivamente ao Estado do Rio de Janeiro, mas antes ao conjunto de Municípios

22

integrantes da Região Metropolitana, sob pena de ferimento da autonomia federativa dos municípios conglomerados, donde exsurge o fumus boni iuris da alegação formulada pelo Estado autor.”

Também nesse sentido, a Procuradoria de Justiça, index 0095, pontua que, *“em sede de cognição sumária, vislumbra-se, na disciplina do indigitado artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, aparente usurpação de competência dos Municípios ao dispor sobre critério de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, cuja titularidade pertence aos Municípios, como já assentado na ADI nº 1.842/RJ, acima mencionada.”*

A propósito, o seguinte precedente do STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 13.755/2002, do Paraná. Vedação de cobrança de tarifa mínima por prestação de serviços de água, luz e telefone. 3. Serviços públicos de titularidade dos municípios e da União, aos quais compete legislar sobre a matéria. Precedentes. 4. A competência suplementar dos Estados para legislar sobre direito do consumidor não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionários e usuários de serviços públicos. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2790, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 02-07-2020 PUBLIC 03-07-2020)

Além de versar sobre política tarifária relativa aos serviços de saneamento e abastecimento de água, cuja competência é dos municípios, o artigo em exame, oriundo de iniciativa parlamentar, ainda cria atribuição expressa no campo afeto à estrutura administrativa estadual, eis que diretamente impôs dever à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA.

22

Ora, como ressaltado pela Procuradoria de Justiça, index 00095, “a *Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA é entidade integrante e vinculada à Administração Pública Estadual Indireta, submetida a regime autárquico especial, razão pela qual, a determinação contida no artigo 11, da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, a princípio, interfere diretamente nas atribuições do próprio Poder Executivo, eis que direcionada a ente integrante de sua estrutura, ensejando ofensa à reserva de administração (artigo 145, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Estadual).*”.

Com efeito, os artigos 112, §1º, II, “d” e 145, VI, da CERJ têm por objetivo instrumentalizar o dever constitucional exclusivo que o chefe do Poder Executivo possui de exercer a administração superior do respectivo ente federado. E, por se tratar de competência exclusiva, eventual intromissão por Poder diverso implica violação ao princípio da separação de poderes (CERJ, art. 7º). Nesse sentido, os seguintes precedentes deste Órgão Especial:

Processo: [0021487-60.2019.8.19.0000](#) 2ª Ementa - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). MARCO ANTONIO IBRAHIM - Julgamento: 19/10/2020 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.586/2015 do Município de Volta Redonda. **Diploma legal que impõe ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE-VR) a instalação gratuita de hidrômetros individuais em favor dos proprietários de imóveis pertencentes a empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Inconstitucionalidade por vícios formal e material. Imposição de nova obrigação a órgão**

integrante da administração direta municipal. Indevida ingerência normativa do Poder Legislativo em matéria sujeita a exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Aumento de despesas para a administração pública municipal, que deverá dispor de recursos financeiros não destinados para tal finalidade, a fim de suportar os custos referentes à compra e à instalação dos hidrômetros. Ausência de indicação de fonte de custeio. Precedentes do Órgão Especial do TJERJ em casos análogos. Violação aos artigos 7º, 112, § 1º, II, "d" e § 2º; e 145, VI, "a" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Procedência da representação.

0069384-55.2017.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). FERDINALDO DO NASCIMENTO - Julgamento: 09/07/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 7.340, DE 14 DE JULHO DE 2016, QUE DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO, PELO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DETRAN), DE ADESIVO ESPECIAL PARA TRÂNSITO EM FAIXAS SELETIVAS, NAS VIAS, PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PROPRIETÁRIAS DE VEÍCULOS. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AOS ARTS. 7º, 112 § 1º, II, LETRA "D", 145, VI E 358, I DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

São de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (Art. 112 § 1º, II, letra "d" e 145, VI CERJ). **A lei entelada, ao impor ao Departamento de Trânsito do Rio de Janeiro, autarquia estadual, a responsabilidade pelo fornecimento de adesivos para portadores de deficiência a fim de permitir o tráfego destes pelas faixas seletivas, resulta em indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Exmº Sr. Governador do Estado.** Além disso,

25

a legislação apontada contém vício material, porquanto cria nova atribuição para o DETRAN/RJ, no sentido do planejamento e execução das obrigações necessárias para confecção e fornecimento dos adesivos mencionados, provocando um aumento de despesa, sem indicar a respectiva fonte de custeio, e sem observar a necessidade de previsão orçamentária para se dar início a programa ou projeto que implique em aumento de despesas, em afronta ao disposto no art. 211, I, da Carta Fluminense. Da mesma forma, por se tratar de norma sobre organização do trânsito, a indigitada legislação afeta interesse local, invadindo a competência dos Municípios, prevista no artigo 358, inciso I, da Carta Estadual, restando evidente o vício de iniciativa. Neste contexto, é flagrante a inconstitucionalidade do texto impugnado por violação às regras que definem a competência legislativa, bem como ao princípio da independência e harmonia dos Poderes consagrado no art. 7º da Constituição Estadual.

PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

Nesse passo, em sede de cognição sumária, verifico a existência de inconstitucionalidade formal e material, a evidenciar a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*).

Resta configurada, também, a excepcional urgência a justificar a concessão da medida (*periculum in mora*), porquanto a modificação do regime tarifário do serviço de abastecimento de água, com a proibição da cobrança por consumo mínimo, nos moldes pretendidos pelo legislador estadual, afeta o equilíbrio econômico-financeiro da operação da CEDAE, assim como dos contratos de concessão recém-licitados.

Como ressaltado pelo Representante, index 002, a “*modificação de condições para remuneração pela prestação do serviço concedido poucos meses após a realização da licitação, além de gerar grave crise de confiança no*

25



26
mercado, também afeta a estruturação do lote de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para 16 municípios e para a região AP5 da cidade do Rio de Janeiro, cuja licitação ocorrerá em dezembro de 2021.”

Dito isso, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR** *ad referendum* do Egrégio Órgão Especial, para suspender a eficácia do artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, até o julgamento final desta Representação.

Em mesa para julgamento, nos termos do artigo 105, parágrafo 3º, do RITJERJ.

Rio de Janeiro,

DESEMBARGADOR BENEDICTO ABICAIR
RELATOR



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO

ÓRGÃO ESPECIAL

Direta de Inconstitucionalidade nº 0057848-08.2021.8.19.0000

Representante: Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro

Procurador do Estado: Doutor Rafael Rolim de Minto

Representado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ

Proc. da ALERJ: Doutora Fátima Maria Amaral

Legislação: Lei Nº 9164 de 2020 do Estado do Rio de Janeiro - Artigo 11

Relator: Des. Benedicto Abicair

VOTO VENCIDO

Com a devida vênia, ousei divergir da douta maioria por entender em não ratificar a medida cautelar deferida monocraticamente pelo Relator, entendendo pela evidente constitucionalidade da norma atacada, desde já votando pelo julgamento antecipado do mérito com a improcedência da demanda.

Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/20.

Requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, em sua integralidade, até que seja julgado o mérito da ação.

Ao final, requer seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020.

O Egrégio Órgão Especial, por maioria de votos, ratificou a medida cautelar deferida monocraticamente pelo Relator, no sentido de suspender a eficácia do artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, até o julgamento final desta Representação, com efeitos *ex tunc*.

Consoante entendimento jurisprudencial consubstanciado no Verbete nº 191 deste Egrégio Tribunal de Justiça, "*na prestação do serviço de água e esgoto é incabível a aplicação da tarifa mínima multiplicada pelo número de unidades autônomas do condomínio*".

Nesta esteira já se decidia:

0055238-19.2011.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO DES. ANTONIO ILOIZIO B. BASTOS - Julgamento: 31/10/2011 - DECIMA SEGUNDA CAMARA CIVEL AGRAVO DE INSTRUMENTO. CEDAE. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. DECISÃO QUE DEFERE O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. CONDOMÍNIO EDILÍCIO RESIDENCIAL.1. Decisão que deferiu a tutela antecipada para determinar que a ré se abstenha de proceder a cobrança com base em consumo mínimo por economia. Aferição do consumo por hidrômetro. 2. Aplicáveis as Súmulas 191 e 59 deste TJRJ. 3. Recurso ao qual se nega seguimento, nos termos do artigo 557, caput, do CPC.

Veja-se ainda, que consoante as recentes ementas, às quais se reporta, o eg. Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento quanto à ilicitude na cobrança de tarifa de água no

valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver único hidrômetro instalado no local, nos moldes do Verbete nº 191, da Súmula deste e. Tribunal de Justiça.

Entendimento pacificado no Recurso Especial nº 1.166.561/RJ, submetido ao rito dos Recursos Repetitivos, consoante ementas jurisprudenciais abaixo transcritas:

0410290-45.2016.8.19.0001 APELAÇÃO Des(a). LUCIA HELENA DO PASSO - Julgamento: 28/08/2019 - VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL. RELAÇÃO DE CONSUMO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. CEDAE. COBRANÇA DO SERVIÇO POR MEIO DA MULTIPLICAÇÃO DO CONSUMO MÍNIMO PELO NÚMERO DE ECONOMIAS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DE AMBAS AS PARTES. O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, NO RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA - RESP Nº. 1.166.561/RJ, PACIFICOU O ENTENDIMENTO NO SENTIDO DA ILEGALIDADE DA COBRANÇA DE TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE UNIDADES AUTÔNOMAS (ECONOMIAS) EM QUE O CONSUMO DE ÁGUA É MEDIDO POR HIDRÔMETRO ÚNICO. CONCESSIONÁRIA QUE DEVE CONSIDERAR AS ECONOMIAS EXISTENTES NO LOCAL PARA FINS DE APLICAÇÃO DA TARIFA PROGRESSIVA. PRECEDENTES. RESTITUIÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE COBRADOS A MAIOR QUE DEVE SER FEITA EM DOBRO. INEXISTÊNCIA DE ENGANO JUSTIFICÁVEL. ENUNCIADO SUMULAR Nº175 DO TJRJ. PRECEDENTES. PRESCRIÇÃO DECENAL. ARTIGO 205 DO CÓDIGO CIVIL.

SÚMULA 412 DO STJ. RECURSO DA RÉ / PRIMEIRA APELANTE A QUE SE NEGA PROVIMENTO. RECURSO DO AUTOR / SEGUNDO APELANTE A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

"Direito das Águas. CEDAE. Direito do Consumidor. Concessionária de serviço público. Cobranças efetuadas pelo consumo de água feita com base na tarifa mínima, multiplicada pelo número de economias. Hidrômetro instalado. Sentença de procedência dos pedidos. Apelação da concessionária relatando que o aumento se deu pela alteração do número de economias, e os débitos são provenientes dos serviços prestados. Ilicitude na cobrança de tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver único hidrômetro instalado no local. Ilegalidade da cobrança, nos moldes do Verbete nº 191, da Súmula deste e. Tribunal de Justiça. Entendimento pacificado no Recurso Especial nº 1.166.561/RJ, submetido ao rito dos recursos repetitivos. Devolução em dobro, conforme entendimento sumulado nº 175 deste e. TJRJ: "A cobrança de tarifa mínima de água e esgoto, multiplicada pelo número de unidades autônomas (economias) de um condomínio, sujeita a concessionária à devolução em dobro do valor comprovadamente pago". Desprovidimento do recurso." (TJ-RJ - APELAÇÃO CÍVEL nº 0036674-71.2020.8.19.0001 - Relator: Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 18/08/2021 - SEXTA CÂMARA CÍVEL).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. CEDAE. COBRANÇA DO SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO COM BASE NO VALOR DA TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO

NÚMERO DE ECONOMIAS. DECISÃO IMPUGNADA QUE DEFERIU A TUTELA DE URGÊNCIA, PARA OBSTAR QUE A RÉ EFETUE COBRANÇA DO SERVIÇO POR ESTIMATIVA, DEVENDO COBRAR PELO CONSUMO REAL, SOB PENA DE MULTA EQUIVALENTE AO TRIPLO DO QUE VIER A SER COBRADO, HAJA VISTA A EXISTÊNCIA DE HIDRÔMETRO NA UNIDADE CONSUMIDORA. DETERMINOU AINDA QUE SE ABSTENHA DE INTERROMPER O SERVIÇO EM RAZÃO DE COBRANÇAS FEITAS POR ESTIMATIVA E, CASO JÁ O TENHA FEITO, DEVE RESTABELECEER O SERVIÇO EM ATÉ 24 HORAS SOB PENA DE MULTA DIÁRIA DE R\$2.000,00. RECURSO MANEJADO PELA RÉ TRAZENDO PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA E PEDINDO A DENUNCIÇÃO À LIDE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. DEFENDE A LEGALIDADE DA FORMA DE COBRANÇA IMPUGNADA NA INICIAL E QUE A DECISÃO RECORRIDA AFRONTA O ARTIGO 98 DO DECRETO 553/76. SUBSIDIARIAMENTE, EM CASO DE MANUTENÇÃO DA DECISÃO, PEDE A REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA. RECURSO QUE NÃO MERECE PROSPERAR. (...) . DA TUTELA DE URGÊNCIA: O IMÓVEL EM QUESTÃO (CENTRO EDUCACIONAL) POSSUI UM ÚNICO HIDRÔMETRO INSTALADO E AS CONTAS QUE INSTRUEM A INICIAL NOS AUTOS PRINCIPAIS DEMONSTRAM QUE A RÉ FATURA O CONSUMO DO AUTOR MULTIPLICANDO A TARIFA MÍNIMA PELO NÚMERO DE ECONOMIAS EXISTENTES NO IMÓVEL. O STJ JÁ FIRMOU ENTENDIMENTO NO JULGAMENTO DO RESP Nº 1.166.561/RJ, PELA SISTEMÁTICA DO RECURSO REPETITIVO, QUE NÃO É LÍCITA A COBRANÇA DE TARIFA DE ÁGUA NO VALOR DO CONSUMO MÍNIMO MULTIPLICADO PELO NÚMERO DE ECONOMIAS EXISTENTES, QUANDO HOVER UM ÚNICO HIDRÔMETRO NO LOCAL, DEVENDO SER

APONTADO O REAL CONSUMO. (...) RECURSO QUE SE CONHECE E SE NEGA PROVIMENTO." (TJ/RJ - 0022253-45.2021.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Relatora: Des(a). CINTIA SANTAREM CARDINALI - Julgamento: 25/08/2021 - VIGÉSIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL).

0410290-45.2016.8.19.0001 APELAÇÃO Des(a). LUCIA HELENA DO PASSO - Julgamento: 28/08/2019 - VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL APELAÇÃO CÍVEL. RELAÇÃO DE CONSUMO. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. CEDAE. COBRANÇA DO SERVIÇO POR MEIO DA MULTIPLICAÇÃO DO CONSUMO MÍNIMO PELO NÚMERO DE ECONOMIAS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DE AMBAS AS PARTES. O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, NO RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA - RESP Nº. 1.166.561/RJ, PACIFICOU O ENTENDIMENTO NO SENTIDO DA ILEGALIDADE DA COBRANÇA DE TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE UNIDADES AUTÔNOMAS (ECONOMIAS) EM QUE O CONSUMO DE ÁGUA É MEDIDO POR HIDRÔMETRO ÚNICO. CONCESSIONÁRIA QUE DEVE CONSIDERAR AS ECONOMIAS EXISTENTES NO LOCAL PARA FINS DE APLICAÇÃO DA TARIFA PROGRESSIVA. PRECEDENTES. RESTITUIÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE COBRADOS A MAIOR QUE DEVE SER FEITA EM DOBRO. INEXISTÊNCIA DE ENGANO JUSTIFICÁVEL. ENUNCIADO SUMULAR Nº175 DO TJRJ. PRECEDENTES. PRESCRIÇÃO DECENAL. ARTIGO 205 DO CÓDIGO CIVIL. SÚMULA 412 DO STJ. RECURSO DA RÉ / PRIMEIRA APELANTE A QUE SE NEGA PROVIMENTO. RECURSO DO AUTOR / SEGUNDO APELANTE A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

Por tais razões, fiquei vencido votando no sentido de não ratificar a medida cautelar deferida monocraticamente pelo Relator, entendendo pela evidente constitucionalidade da norma atacada, e desde já votando pelo julgamento antecipado do mérito com a improcedência da demanda.

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2021.

Nagib Slaibi, Vogal Vencido.

**ÓRGÃO ESPECIAL
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0057848-
08.2021.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
Advogado: Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
Advogado: Rafael Rolim de Minto
REPRESENTADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
Advogado: Fátima Maria Amaral
LEGISLAÇÃO: LEI Nº 9164 DE 2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ARTIGO 11
RELATOR: DES. BENEDICTO ABICAIR**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
CAUTELAR. AÇÃO AJUIZADA PELO
GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO IMPUGNANDO O ARTIGO 11 DA LEI
ESTADUAL Nº 9.164/2020, SEGUNDO O QUAL “A
AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO –
AGENERSA –, DEVERÁ, NO TRANSCORRER DO
EXERCÍCIO DE 2021, DETERMINAR QUE AS
CONCESSIONÁRIAS DE ÁGUA E ESGOTO DO
ESTADO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SOB
SUA FISCALIZAÇÃO, NÃO MAIS PRATIQUEM O
CONCEITO DE CONSUMO MÍNIMO DE ÁGUA
PARA QUALQUER TIPO DE
ESTABELECIMENTO, RESIDENCIAL,
COMERCIAL, INDUSTRIAL OU PÚBLICO, COMO
FORMA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DA
ÁGUA.” ALEGAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E
MATERIAL.**

**1. No caso em exame, alega o Representante, em
suma, que o dispositivo em comento é
inconstitucional, em razão de: (i) vício de
iniciativa, uma vez que a imposição de
atribuições a órgãos e entidades da
Administração é privativa do Poder Executivo,
tratando-se de matéria de reserva da
Administração (art. 112, § 1º, d, c/c art. 145, VI, a,**

2

da CERJ); (ii) afronta ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ), já que a iniciativa legislativa para dispor sobre atribuições de autarquia (AGENERSA), assim como sobre a gestão de contrato administrativo de concessão viola a independência do Poder Executivo; (iii) usurpação de competência dos Municípios para dispor sobre critério específico de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, nos termos da decisão da ADI nº 1.842/RJ, em que o STF afirmou que o serviço de saneamento básico é de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local (CERJ, art. 72, *caput*, art. 343, art. 358, I e V); e (iv) afronta à competência da União para instituir diretrizes gerais de saneamento básico, que, no art. 30, incisos III e IV, da Lei federal nº 11.445/2007 (Lei Geral de Saneamento Básico) admite expressamente a cobrança por consumo mínimo (CERJ, art. 74, § 1º).

2. Para o deferimento da medida cautelar é necessário verificar a plausibilidade do direito discutido, bem como o prejuízo que poderá resultar em caso de manutenção da eficácia da norma apontada como inconstitucional.

3. Na hipótese em análise, presente o *fumus boni iuris* a justificar a concessão da cautelar, visto que, além de versar sobre política tarifária relativa aos serviços de saneamento e abastecimento de água, cuja competência é dos municípios (conforme precedentes do STF), o artigo em exame, oriundo de iniciativa parlamentar, ainda cria atribuição expressa no campo afeto à estrutura administrativa estadual, eis que diretamente impôs dever à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA.

2

4. Como bem ressaltado pela Procuradoria de Justiça, “em sede de cognição sumária, vislumbra-se, na disciplina do indigitado artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, aparente usurpação de competência dos Municípios ao dispor sobre critério de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, cuja titularidade pertence aos Municípios, como já assentado na ADI nº 1.842/RJ”. Prossegue a Procuradoria de Justiça pontuando que “a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA é entidade integrante e vinculada à Administração Pública Estadual Indireta, submetida a regime autárquico especial, razão pela qual, a determinação contida no artigo 11, da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, a princípio, interfere diretamente nas atribuições do próprio Poder Executivo, eis que direcionada a ente integrante de sua estrutura, ensejando ofensa à reserva de administração (artigo 145, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Estadual)”.

6. Presente, também, o *periculum in mora*, porquanto a modificação do regime tarifário do serviço de abastecimento de água, com a proibição da cobrança por consumo mínimo, nos moldes pretendidos pelo legislador estadual, afeta o equilíbrio econômico-financeiro da operação da CEDAE, assim como dos contratos de concessão recém-licitados.

**MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA
MONOCRATICAMENTE QUE SE RATIFICA.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação de inconstitucionalidade nº 0057848-08.2021.8.19.0000, sendo o representante o EXMO SR GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e o representado ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

ACORDAM os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em ratificar a medida cautelar deferida monocraticamente, nos termos do voto do Relator, vencido o desembargador Nagib Slaibi Filho.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, tendo como objeto o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/20. A legislação atacada tem a seguinte redação:

Art. 11. A Agência Reguladora de Saneamento – AGENERSA –, deverá, no transcorrer do exercício de 2021, determinar que as concessionárias de água e esgoto do Estado do Estado do Rio de Janeiro, sob sua fiscalização, não mais pratiquem o conceito de consumo mínimo de água para qualquer tipo de estabelecimento, residencial, comercial, industrial ou público, como forma de preservação ambiental da água.

O Representante narra que a Lei Estadual nº 9.164, de 28 de dezembro de 2020, derivada de projeto de lei de iniciativa dos Exmos. Srs. Deputados Samuel Malafaia e Luiz Paulo, regulamentou os procedimentos para

armazenamento e retardo de água de chuva em perímetros urbanos para aproveitamento e postergação de sua descarga na rede pública.

Destaca que o art. 11 da Lei Estadual ora impugnado, no entanto, tratou de matéria bastante distinta: impôs à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado - AGENERSA que determine às concessionárias de água e esgoto sob sua fiscalização que deixem de aplicar "o conceito de consumo mínimo da água para qualquer tipo de estabelecimento".

Pontua que o art. 11 da Lei nº 9.164/2020 foi inicialmente vetado, mas a Assembleia Legislativa do Estado – ALERJ rejeitou o veto, promulgando o dispositivo, conforme publicação no Diário Oficial de 15 de junho de 2021.

Contudo, sustenta que o art. 11 da Lei nº 9.164/2020 é inconstitucional, em razão de: (i) vício de iniciativa, uma vez que a imposição de atribuições a órgãos e entidades da Administração é privativa do Poder Executivo, tratando-se de matéria de reserva da Administração (art. 112, § 1º, d, c/c art. 145, VI, a, da CERJ); (ii) afronta ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ), já que a iniciativa legislativa para dispor sobre atribuições de autarquia (AGENERSA), assim como sobre a gestão de contrato administrativo de concessão viola a independência do Poder Executivo; (iii) usurpação de competência dos Municípios para dispor sobre critério específico de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, nos termos da decisão da ADI nº 1.842/RJ, em que o STF afirmou que o serviço de saneamento básico é de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local (CERJ, art. 72, *caput*, art. 343, art. 358, I e V); e (iv) afronta à competência da União para instituir diretrizes gerais de saneamento básico, que, no art. 30,

incisos III e IV, da Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei Geral de Saneamento Básico) admite expressamente a cobrança por consumo mínimo (CERJ, art. 74, § 1º).

Sobre o vício de iniciativa e violação à separação de poderes, assinala que o artigo 11 da Lei 9.146/2020, oriundo de iniciativa parlamentar, impôs à AGENERSA a atribuição de proibir as concessionárias de água e esgoto do Estado de efetuarem cobrança de tarifa por consumo mínimo de água. Porém, registra que a Constituição da República, no art. 84, inciso VI, a, reproduzido pelo art. 145, inciso VI, a, da CERJ, reserva ao Chefe do Poder Executivo a competência para dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da administração estadual”.

Pontua que o ato normativo impugnado, ao exigir da AGENERSA a adoção de medidas para proibir que as concessionárias sob sua fiscalização realizem cobrança por consumo mínimo, interferiu diretamente no funcionamento de uma autarquia estadual, afetando, inclusive, a sua discricionariedade técnica para regulação do serviço, avançando em providências que cuidam de funções típicas do Poder Executivo.

Acresce que a instituição da proibição de cobrança de tarifa por consumo mínimo interferiu, também, na gestão dos contratos administrativos de concessão de serviço de água e esgoto. Afinal, ao excluir a possibilidade de as concessionárias efetuarem a cobrança de abastecimento de água por tarifa mínima, o ato normativo impôs a modificação dos contratos, com repercussão sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Destaca que, de acordo com o STF, são inconstitucionais, por afronta ao princípio da separação de

7

poderes, as leis de iniciativa do Poder Legislativo que interfiram na política tarifária dos contratos de concessão, tendo em vista que se trata de matéria reservada ao Poder Executivo.

Nesse passo, em razão da usurpação de competência do Poder Executivo para a sua organização e funcionamento, argumenta que o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020 é inconstitucional por violação aos artigos 7º, 112, §1º, d, c/c 145, VI, a, da CERJ.

Acerca da usurpação de competência dos municípios para dispor sobre a concessão de serviços de saneamento e abastecimento de água, registra que o STF, quando do julgamento da ADI 1842/RJ, afirmou que o serviço de abastecimento de água e esgoto é, em princípio, de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local. Como consequência, argumenta que a edição de ato normativo pelo Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro sobre serviço que não é de sua titularidade usurpa a competência dos municípios para o exercício de suas competências político-administrativas e legislativas. Reitera que o Poder Legislativo do Estado, nos termos do artigo 72, *caput*, da CERJ, não pode dispor sobre matéria relacionada a um serviço que é de titularidade primária dos municípios.

Assim, argumenta que o artigo em questão, ao dispor sobre a concessão de serviços públicos de titularidade municipal, contém vício de inconstitucionalidade formal, por afronta às competências político-administrativas e legislativa municipais para dispor sobre os serviços de abastecimento de água de interesse das localidades.

7

8

Sobre a afronta à competência da União para fixação de diretrizes gerais sobre saneamento básico, destaca que o artigo 21, XX, CR dispõe que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Assim, em razão dessa competência político-administrativa, a União Federal editou a Lei nº 11.445/2007 para o estabelecimento de diretrizes nacionais para o saneamento básico. E, em seu art. 30, incisos III e IV, a Lei Geral do Saneamento Básico admitiu expressamente a possibilidade de cobrança por consumo mínimo. Destarte, o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, ao proibir a cobrança de tarifa por consumo mínimo, contrariou a previsão da Lei geral sobre a matéria.

Consigna que a promulgação do art. 11 da Lei nº 9.164/2020, em 15.06.2021, após a derrubada do veto ao dispositivo, além de interferir em competências constitucionais do Poder Executivo e de outros entes federativos, impõe prejuízo bilionário à CEDAE e às concessionárias de saneamento, uma vez que, conforme dados de Auditoria Independente sobre a operação dos serviços de água e esgoto no Estado, 47,02% das receitas advêm de cobrança de tarifa mínima dos consumidores.

Nesse aspecto, pondera que, não fosse a violação à Constituição estadual, a proibição de cobrança de tarifa mínima, por interferir diretamente nos contratos de concessão de serviço de água e saneamento, afeta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Como consequência, o reequilíbrio dos contratos de concessão demandará o reajuste tarifário, a ser suportado por usuários que não são cobrados por consumo mínimo. A hipótese é, segundo alega, de suspensão cautelar do art. 11 da Lei nº 9.164/2020, diante dos prejuízos sociais e econômicos produzidos pela vigência do dispositivo.

8

Quanto à medida cautelar, pontua que a Lei em questão foi publicada no Diário Oficial em 15 de junho de 2021, de modo que já está em vigor. Assim, as concessionárias de abastecimento de água e esgoto, a CEDAE e o Poder Executivo estão obrigados a modificar os contratos de concessão e o regime tarifário em vigor para adequação à proibição de cobrança por consumo mínimo.

Assinala, ainda, que a vigência do referido dispositivo, com a consequente proibição do regime tarifário por consumo mínimo, afeta a concorrência pública para concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como a capacidade de operação da CEDAE.

Pondera que, na prática, a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, sem o prévio investimento em hidrometração da rede de abastecimento, instituiu um regime de gratuidade de serviço para 47,02% dos consumidores, sendo evidente o desequilíbrio econômico-financeiro causado pelo ato normativo impugnado, exigindo o reajuste de tarifa. Isso, no entanto, apenas para os usuários que possuem hidrômetros instalados. Destarte, assinala que a conta do consumo de água em todo o Estado será paga, portanto, exclusivamente pelas unidades que possuem hidrômetro instalado.

Ressalta que a iniciativa parlamentar para vedar a cobrança por tarifa mínima contraria a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que, inclusive, editou enunciado de súmula afirmando a juridicidade da cobrança de tarifa mínima em serviço de abastecimento de água (Súmula 356).

10

Assim, requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, em sua integralidade, até que seja julgado o mérito da ação. Ao final, requer seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020.

Manifestação da ALERJ, index 0025, pelo indeferimento da liminar.

Sustenta a ALERJ que a Lei em exame representa um enorme avanço no plano das medidas que visam a preservar a água do Estado para futuras gerações.

Pontua que o artigo 11 impugnado nesta ação encontra-se em plena harmonia com as preocupações ambientais que nortearam todo o processo legislativo.

Consigna que a tarifa mínima é fonte de desperdício de água, porquanto consumidores que poderiam ter um gasto menor não se preocupam em economizar, na medida em que, de qualquer forma, deverão pagar o valor mínimo.

Assinala que o artigo em tela veio apenas enunciar uma importante diretriz na política ambiental do Estado, na tentativa de promover a economia de água, de modo a contribuir, em última análise, para a preservação da própria vida.

10

Argumenta que, diante da expressa competência conferida pelo artigo 24 da CR para os Estados legislarem concorrentemente com a União sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor, o Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei 9.164/2020, que nada mais vez do que dar cumprimento ao dever imposto pela Lei Maior de proteger esse bem tão caro à população.

Afirma a ALERJ, ainda, ser obrigação do Poder Público, em qualquer de suas esferas, atuar na direção de preservar os processos ecológicos essenciais, devendo, ainda, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública no sentido de preservá-lo. E essa atuação, na forma da CR, importa também o exercício da atividade legislativa.

Acresce que o artigo impugnado não cria nem extingue Secretarias estaduais nem órgãos da Administração, tampouco dispõe sobre a organização ou funcionamento da administração estadual, mas apenas estabelece uma diretriz dentro da política ambiental do Estado, no intuito de promover a economia de água no Estado do Rio de Janeiro.

Consigna não haver, no ordenamento jurídico pátrio, a reserva ao Chefe do Poder Executivo da iniciativa de lei disposto sobre estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos do Poder Executivo, pontuando que a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para a fixação das atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública estadual e municipal não mais subsiste na Constituição Estadual nem na Federal.

12

Argumenta haver matérias que, mesmo sendo de iniciativa comum, podem acabar gerando certas atribuições ao Executivo, sem que isso signifique invasão à iniciativa reservada.

Reitera se tratar, aqui de norma de natureza ambiental cuja iniciativa não está reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Afirma que a CERJ expressamente confere à ALERJ, com a sanção do Governador, ou seja, por meio de lei formal, a tarefa de legislar sobre a exploração ou concessão dos serviços públicos, nos termos do artigo 98, inciso IV. Assim, a rigor, as regras sobre exploração e concessão dos serviços públicos (como, por exemplo, a adoção ou não do conceito de consumo mínimo para o serviço) devem ser fixadas por meio de lei, não havendo iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para deflagrar o respectivo processo legislativo. Ou seja, regras sobre exploração e concessão dos serviços públicos devem ser veiculadas por meio de lei formal (artigo 98, IV, CERJ), sendo que tal lei não está sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (artigo 112, §1º, CERJ).

Destarte, pondera que não se pode vislumbrar qualquer violação ao princípio da separação de poderes, visto que a iniciativa da lei em questão não está restrita ao Chefe do Poder Executivo.

Pontua que, por se tratar de Lei relativa à proteção do meio ambiente, não há que se falar em usurpação da competência do Município tampouco da União.

12

Afirma que nada há na Lei Estadual em debate que contrarie as normas gerais referentes aos fatores que devam ser considerados na política tarifária constante da Lei Federal 11445/2007, destacando que o artigo 29, §3º, reconhece a importância do consumo individualizado como medida protetiva do meio ambiente.

Acerca do suposto desequilíbrio que a Lei atacada poderia gerar em relação aos contratos de concessão, alega ser sempre possível à concessionária solicitar ao Poder Público o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, caso verifique qualquer onerosidade excessiva que venha a comprometer o regular fornecimento dos serviços.

Nega, outrossim, haver *periculum in mora*, salientando que o artigo em tela deverá ser observado no “transcorrer do exercício de 2021”, não tendo sido criada, portanto, qualquer obrigação imediata para o Estado.

Aduz, por fim, haver *periculum in mora* inverso, visto que qualquer atraso na aplicação do dispositivo em tela trará enorme prejuízos à política de preservação que se pretende estabelecer.

Parecer da Procuradoria-Geral do Estado, index 00086, pelo deferimento da cautelar.

Destaca a Procuradoria-Geral do Estado que o *fumus boni iuris* foi devidamente demonstrado, tendo em vista que a jurisprudência do STF e do Órgão Especial do TJERJ afirmam a inconstitucionalidade de leis de iniciativa

parlamentar que interfiram na política tarifária de contratos de concessão e estabeleçam atribuições a órgãos e entidades da Administração.

Acresce que o ato impugnado usurpa competência legislativa dos municípios para dispor sobre regime de concessão de serviços de saneamento. Consigna que, nos termos do art. 72, *caput*, da Constituição do Estado, o art. 11 da Lei nº 9.164/2020 é inconstitucional, porque estabelece uma norma geral sobre regime tarifário de serviço de abastecimento de água, em usurpação de competência legislativa dos municípios.

Aduz, ainda, que a Constituição da República reserva à União à competência legislativa para instituir diretrizes de saneamento básico (CRFB/1988, art. 21, inciso XX). Em razão dessa competência político-administrativa, foi editada a Lei Geral do Saneamento Básico, que admitiu expressamente a possibilidade de cobrança em regime de tarifa mínima (Lei nº 11.445/2007, art. 30, inciso III e IV). Desse modo, argumenta que a previsão em lei estadual de disciplina que contraria a lei geral sobre a matéria caracteriza indevido exercício de competência legislativa suplementar, salientando que o § 1º do art. 74 da Constituição do Estado é claro ao dispor que “o Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União”.

Assinala que também está presente o *periculum in mora*, porquanto a vigência do art. 11 da Lei nº 9.164/2020, considerando a prévia realização da licitação para concessão dos serviços de saneamento, inclusive com a celebração dos contratos, afeta o cálculo da outorga e dos investimentos programados. Destaca que, como detalha o documento de index 01 do Anexo 01

do processo eletrônico, a vedação da cobrança por tarifa mínima repercute sobre a equação econômico-financeira dos contratos, com impacto direto sobre os investimentos programados.

Pontua que a indevida interferência legislativa na gestão de contratos de concessão, com a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, também afeta a capacidade de operação da Companhia Estadual de Água e Esgoto – CEDAE, que permanece responsável pela prestação do serviço em 18 municípios, continua operando o serviço nos blocos já licitados, até o final da operação assistida, assim como permanece atendendo outros 16 municípios e a região AP5 da cidade do Rio de Janeiro até a realização de nova licitação programada para dezembro de 2021.

Destaca que, como alertado na inicial, a cobrança de 47,02% dos usuários é realizada com base em tarifa mínima. Assim, na prática, a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, sem o prévio investimento em hidrometração da rede de abastecimento, institui um regime de gratuidade de serviço para 47,02% dos consumidores.

Pondera que o regime de proibição de cobrança de tarifa mínima instituído pelo ato impugnado (i) frustra a modicidade tarifária, tendo em vista que impõe apenas aos usuários com hidrometração o pagamento pela prestação de serviço para todo o Estado, e (ii) impede a manutenção da “tarifa social”.

Ressalta, por fim, que, na forma detalhada pelo documento de index 01 do Anexo 01 do processo eletrônico, o edital de concessão dos serviços de água e esgoto previu prazo de 05 anos para as concessionárias atingirem o

índice de 100% de hidrometração. Destarte, em atenção à necessidade de aprimorar o regime de cobrança, inclusive para diminuir o desperdício de água, já se previu a qualificação da rede de abastecimento com a melhora do índice de hidrometração. Isso, no entanto, de forma planejada e progressiva, de modo que não se revela possível a intervenção legislativa aqui impugnada.

Parecer da Procuradoria de Justiça, index 00095, pelo deferimento da medida cautelar.

Ressalta a Procuradoria que o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, desbordou os próprios objetivos traçados no artigo 1º da indigitada Lei e acabou por adentrar em campo relativo à política tarifária do serviço de abastecimento de água, incorrendo, assim, em aparente vício de inconstitucionalidade.

Registra que o dispositivo vergastado criou atribuição expressa no campo afeto à estrutura administrativa estadual, eis que diretamente impôs dever à AGENERSA, entidade integrante e vinculada à Administração Pública Estadual Indireta. Nesse passo, a determinação contida no artigo 11, da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, a princípio, interfere diretamente nas atribuições do próprio Poder Executivo, eis que direcionada a ente integrante de sua estrutura, ensejando ofensa à reserva de administração (artigo 145, inciso VI, alínea 'a', da Constituição Estadual).

Desta forma, assinala o *Parquet* que, em juízo de cognição sumária, constata-se que o legislador transbordou suas possibilidades quando da edição do artigo 11, da Lei nº 9.164/2020, ensejando a configuração de vício

de inconstitucionalidade, por violação ao devido processo legislativo, à reserva de iniciativa e à separação dos poderes, em aparente afronta à disciplina dos artigos 7º, 112, § 1º, II, “d”, 145, II, III, VI, “a”, todos da Constituição Estadual.

Acresce a Procuradoria de Justiça, também, que o STF, na ADI 1842, interpretando os artigos 23, IX, e 25, §3º, da Constituição Federal, assentou entendimento no sentido de que a integração de Município à Região Metropolitana criada por lei estadual não esvazia a autonomia municipal. Assim, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico segue sendo dos Municípios integrantes, a despeito da execução de referidos serviços se dar de modo conjunto no âmbito da unidade interfederativa. Como consequência dessa titularidade primária dos Municípios para o serviço, à luz da natureza da organização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, instituída pela Lei Complementar nº 184/2018, a edição de ato normativo pelo Poder Legislativo do Estado, compreendendo serviço que não é de titularidade estadual, acaba por também usurpar, em exame preliminar, a própria competência dos Municípios.

Consigna o MP, ainda, que, em que pese o alegado pelo Representado, que defende que o artigo 11 da Lei nº 9.164/2020 veicula norma que busca apenas e exclusivamente a preservação ambiental, fato é que a literalidade de sua redação não deixa margem a entendimento diverso. Saliencia o MP não haver dúvida de que o dispositivo ora impugnado ostenta comando voltado à política tarifária do serviço, pois expressamente determina que as concessionárias de água e esgoto “não mais pratiquem o conceito de consumo mínimo de água para qualquer tipo de estabelecimento...”.

Por fim, pontua o *Parquet* estar presente o *periculum in mora*, visto que, como consignado pelo Representante, a proibição do regime tarifário por consumo mínimo, imposta pelo artigo 11, da Lei Estadual nº 9.164/2020, afeta a própria capacidade de operação da Companhia Estadual de Águas e Esgoto – CEDAE e acaba por repercutir, na prática, no equilíbrio econômico-financeiro planejado para o procedimento licitatório já realizado e destinado à concessão dos serviços de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, de notória importância para o Estado do Rio de Janeiro e também para os diversos Municípios que a integram.

VOTO

Limita-se o presente julgamento à análise da **medida cautelar** pleiteada, consoante previsão do artigo 105 do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 105 do RITJERJ. A medida cautelar na representação de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Órgão Especial, após audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

(...)

§3º- Também em caso de excepcional urgência, durante o recesso e nos dias em que não houver expediente forense normal, a medida cautelar poderá ser deferida por órgão diretivo e, nos demais dias, também pelo respectivo relator, ambos ad referendum, apresentado o processo em mesa na primeira sessão subsequente do Órgão Especial.

Para o deferimento da medida cautelar é necessário verificar a plausibilidade do direito discutido, bem como o prejuízo que poderá resultar em caso de manutenção da eficácia da norma apontada como inconstitucional. Acerca dos requisitos para a concessão da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, confira-se a lição de Luís Roberto Barroso:

“A jurisprudência estabeleceu, de longa data, os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar em ação direta: a) a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*); b) a possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada (*periculum in mora*); c) a irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados; e d) a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.” (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 8ª edição, 2019. Saraiva, p. 261)

In casu, trata-se de Representação por Inconstitucionalidade que tem por objeto o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, que impõe à Agência Reguladora de Saneamento – AGENERSA o dever de determinar às concessionárias sob sua fiscalização que não mais pratiquem o regime tarifário por consumo mínimo. Confira-se a redação do referido artigo:

Art. 11. A Agência Reguladora de Saneamento – AGENERSA –, deverá, no transcorrer do exercício de 2021, determinar que as concessionárias de água e esgoto do Estado do Estado do Rio de Janeiro, sob sua fiscalização, não mais pratiquem o conceito de consumo mínimo de água para qualquer tipo de estabelecimento, residencial, comercial, industrial ou público, como forma de preservação ambiental da água.

Alega o Representante, em suma, que o dispositivo em comento é inconstitucional, em razão de: (i) vício de iniciativa, uma vez que a imposição de

20

atribuições a órgãos e entidades da Administração é privativa do Poder Executivo, tratando-se de matéria de reserva da Administração (art. 112, § 1º, d, c/c art. 145, VI, a, da CERJ); (ii) afronta ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ), já que a iniciativa legislativa para dispor sobre atribuições de autarquia (AGENERSA) e sobre a gestão de contrato administrativo de concessão viola a independência do Poder Executivo; (iii) usurpação de competência dos Municípios para dispor sobre critério específico de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, nos termos da decisão da ADI nº 1.842/RJ, em que o STF afirmou que o serviço de saneamento básico é de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local (CERJ, art. 72, *caput*, art. 343, art. 358, I e V); e (iv) afronta à competência da União para instituir diretrizes gerais de saneamento básico, que, no art. 30, incisos III e IV, da Lei federal nº 11.445/2007 (Lei Geral de Saneamento Básico) admite expressamente a cobrança por consumo mínimo (CERJ, art. 74, § 1º).

Ou seja, o Representante alega que a indigitada Lei padece de inconstitucionalidade formal orgânica (CERJ, art. 72, *caput*, art. 343, art. 358, I e V), inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (art. 112, § 1º, d, c/c art. 145, VI, a, da CERJ), além de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da separação de poderes (art. 7º da CERJ). Trago à colação os referidos dispositivos:

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

Art. 72 - O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República.

Art. 112. 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 Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

II - disponham sobre:

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição;

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Art. 343 - Os Municípios são unidades territoriais que integram a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, dotados de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela respectiva Lei Orgânica.

Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

O Representado, por seu turno, nega que o dispositivo em tela padeça de inconstitucionalidade, tendo argumentado, em suma, que a tarifa mínima é fonte de desperdício de água, porquanto consumidores que poderiam ter um gasto menor não se preocupam em economizar, na medida em que, de qualquer forma, deverão pagar o valor mínimo. Nesse passo, assinala que o artigo em comento veio apenas enunciar uma importante diretriz na política ambiental do Estado, na tentativa de promover a economia de água.

Destarte, sustenta o Representado que, por se tratar de Lei relativa à proteção do meio ambiente, sua iniciativa não está reservada ao Chefe do Poder Executivo, não havendo que se falar, outrossim, em usurpação da competência do Município tampouco da União, diante da expressa competência conferida pelo artigo 24 da CR para os Estados legislarem concorrentemente com a União sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor. Registra que o artigo em questão não cria nem extingue Secretarias estaduais nem órgãos da Administração, tampouco dispõe sobre a organização ou

funcionamento da administração estadual, mas apenas estabelece uma diretriz dentro da política ambiental do Estado, no intuito de promover a economia de água no Estado do Rio de Janeiro. Afirma, ainda, que as regras sobre exploração e concessão dos serviços públicos devem ser veiculadas por meio de lei formal (artigo 98, IV, CERJ), sendo que tal lei não está sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (artigo 112, §1º, CERJ). Destarte, pondera que não se pode vislumbrar qualquer violação ao princípio da separação de poderes, visto que a iniciativa da lei em questão não está restrita ao Chefe do Poder Executivo. Afirma o Representado, também, que nada há na Lei Estadual em debate que contrarie as normas gerais referentes aos fatores que devam ser considerados na política tarifária constante da Lei Federal 11.445/2007.

Pois bem.

Apesar de o Representado alegar que o artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020 veicularia norma relativa à proteção do meio ambiente, fato é que se trata de norma voltada à política tarifária relativa aos serviços de saneamento e abastecimento de água.

Como salientando pela Procuradoria de Justiça, index 0095, “o dispositivo impugnado claramente veda a cobrança do serviço pelo critério de ‘tarifa mínima’, não havendo dúvida de que este é o cerne de seu comando normativo, que, frise-se mais uma vez, estabelece verdadeira diretriz de política tarifária.”

Nesse passo, em sede de cognição sumária, entendo que a norma estadual em tela padece de inconstitucionalidade formal orgânica, visto que o serviço de fornecimento de água e esgoto é de titularidade dos entes municipais, como resulta do artigo 358, I e V, da CERJ, pois quanto a eles predomina o interesse local, como já assentado pelo STF na ADI 1.842 E na ADI 3661, cuja ementa está abaixo transcrita:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ACREANA N. 1.618/2004. REGRAS QUE PROÍBEM O CORTE RESIDENCIAL DO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA PELAS CONCESSIONÁRIAS POR FALTA DE PAGAMENTO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. AFRONTA AOS ARTS. 22, INC. XII, ALÍNEA B, 30, INC. I E V E 175 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(ADI 3661, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe-086 DIVULG 09-05-2011 PUBLIC 10-05-2011 EMENT VOL-02518-01 PP-00001)

Confira-se, ainda, o seguinte trecho da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, nos autos da suspensão de liminar 1.446 RJ, datada de 22/04/21:

“A leitura do referido precedente [ADI 1.842] demonstra que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, interpretando os artigos 23, IX, e 25, §3º, da Constituição, assentou entendimento no sentido de que a integração de município a região metropolitana criada por lei estadual, conquanto compulsória, não esvazia a autonomia municipal. Assim, a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico segue sendo dos municípios integrantes, a despeito da execução de referidos serviços se dar de modo conjunto no âmbito da unidade interfederativa. Por esses fundamentos, entendeu o Plenário

25

desta Corte ser inconstitucional dispositivo de lei estadual que submetia o poder concedente relacionado a estes serviços exclusivamente à decisão da autoridade Estadual, pois reconhecia-se pertencer ao “colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado” o poder concedente e a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

À luz do julgamento da ADI 1.842, revela-se, neste juízo sumário e sem prejuízo de ulterior revisão, a impossibilidade de invocação da Lei Estadual nº 2.831/1997 como limitadora do prazo de concessão de serviços cuja titularidade não pertence exclusivamente ao Estado do Rio de Janeiro, mas antes ao conjunto de Municípios integrantes da Região Metropolitana, sob pena de ferimento da autonomia federativa dos municípios conglomerados, donde exsurge o *fumus boni iuris* da alegação formulada pelo Estado autor.”

Também nesse sentido, a Procuradoria de Justiça, index 0095, pontua que, *“em sede de cognição sumária, vislumbra-se, na disciplina do indigitado artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, aparente usurpação de competência dos Municípios ao dispor sobre critério de fixação de tarifa de serviços de saneamento e abastecimento de água, cuja titularidade pertence aos Municípios, como já assentado na ADI nº 1.842/RJ, acima mencionada.”*

A propósito, o seguinte precedente do STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. **Lei 13.755/2002, do Paraná. Vedação de cobrança de tarifa mínima por prestação de serviços de água, luz e telefone.** 3. **Serviços públicos de titularidade dos municípios e da União, aos quais compete legislar sobre a matéria. Precedentes.** 4. **A competência suplementar dos Estados para legislar sobre direito do consumidor não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionários e usuários de serviços públicos. Precedentes.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

25

(ADI 2790, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 02-07-2020 PUBLIC 03-07-2020)

Além de versar sobre política tarifária relativa aos serviços de saneamento e abastecimento de água, cuja competência é dos municípios, o artigo em exame, oriundo de iniciativa parlamentar, ainda cria atribuição expressa no campo afeto à estrutura administrativa estadual, eis que diretamente impôs dever à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA.

Ora, como ressaltado pela Procuradoria de Justiça, index 00095, “a *Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA é entidade integrante e vinculada à Administração Pública Estadual Indireta, submetida a regime autárquico especial, razão pela qual, a determinação contida no artigo 11, da Lei Estadual nº 9.164/2020, oriunda de iniciativa parlamentar, a princípio, interfere diretamente nas atribuições do próprio Poder Executivo, eis que direcionada a ente integrante de sua estrutura, ensejando ofensa à reserva de administração (artigo 145, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Estadual).*”.

Com efeito, os artigos 112, §1º, II, “d” e 145, VI, da CERJ têm por objetivo instrumentalizar o dever constitucional exclusivo que o chefe do Poder Executivo possui de exercer a administração superior do respectivo ente federado. E, por se tratar de competência exclusiva, eventual intromissão por Poder diverso implica violação ao princípio da separação de poderes (CERJ, art. 7º). Nesse sentido, os seguintes precedentes deste Órgão Especial:

Processo: [0021487-60.2019.8.19.0000](#) 2ª Ementa -
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Des(a). MARCO
ANTONIO IBRAHIM - Julgamento: 19/10/2020 - OE -
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

Representação por inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.586/2015 do Município de Volta Redonda. **Diploma legal que impõe ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (SAAE-VR) a instalação gratuita de hidrômetros individuais em favor dos proprietários de imóveis pertencentes a empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida. Inconstitucionalidade por vícios formal e material. Imposição de nova obrigação a órgão integrante da administração direta municipal. Indevida ingerência normativa do Poder Legislativo em matéria sujeita a exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** Aumento de despesas para a administração pública municipal, que deverá dispor de recursos financeiros não destinados para tal finalidade, a fim de suportar os custos referentes à compra e à instalação dos hidrômetros. Ausência de indicação de fonte de custeio. Precedentes do Órgão Especial do TJERJ em casos análogos. Violação aos artigos 7º, 112, § 1º, II, "d" e § 2º; e 145, VI, "a" da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Procedência da representação.

0069384-55.2017.8.19.0000 - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). FERDINALDO DO
NASCIMENTO - Julgamento: 09/07/2018 - OE -
SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 7.340, DE 14 DE JULHO DE 2016, QUE DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO, PELO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (DETRAN), DE ADESIVO ESPECIAL PARA TRÂNSITO EM FAIXAS SELETIVAS, NAS VIAS, PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PROPRIETÁRIAS DE VEÍCULOS. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AOS ARTS. 7º, 112 § 1º, II, LETRA

"D", 145, VI E 358, I DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

São de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (Art. 112 § 1º, II, letra "d" e 145, VI CERJ). **A lei entelada, ao impor ao Departamento de Trânsito do Rio de Janeiro, autarquia estadual, a responsabilidade pelo fornecimento de adesivos para portadores de deficiência a fim de permitir o tráfego destes pelas faixas seletivas, resulta em indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Exmº Sr. Governador do Estado.** Além disso, a legislação apontada contém vício material, porquanto cria nova atribuição para o DETRAN/RJ, no sentido do planejamento e execução das obrigações necessárias para confecção e fornecimento dos adesivos mencionados, provocando um aumento de despesa, sem indicar a respectiva fonte de custeio, e sem observar a necessidade de previsão orçamentária para se dar início a programa ou projeto que implique em aumento de despesas, em afronta ao disposto no art. 211, I, da Carta Fluminense. Da mesma forma, por se tratar de norma sobre organização do trânsito, a indigitada legislação afeta interesse local, invadindo a competência dos Municípios, prevista no artigo 358, inciso I, da Carta Estadual, restando evidente o vício de iniciativa. Neste contexto, é flagrante a inconstitucionalidade do texto impugnado por violação às regras que definem a competência legislativa, bem como ao princípio da independência e harmonia dos Poderes consagrado no art. 7º da Constituição Estadual.

PROCEDÊNCIA DO PEDIDO

Nesse passo, em sede de cognição sumária, verifico a existência de inconstitucionalidade formal e material, a evidenciar a plausibilidade jurídica da tese exposta (*fumus boni iuris*).

Resta configurada, também, a excepcional urgência a justificar a concessão da medida (*periculum in mora*), porquanto a modificação do regime tarifário do serviço de abastecimento de água, com a proibição da cobrança por consumo mínimo, nos moldes pretendidos pelo legislador estadual, afeta o equilíbrio econômico-financeiro da operação da CEDAE, assim como dos contratos de concessão recém-licitados.

Como ressaltado pelo Representante, index 002, a “*modificação de condições para remuneração pela prestação do serviço concedido poucos meses após a realização da licitação, além de gerar grave crise de confiança no mercado, também afeta a estruturação do lote de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para 16 municípios e para a região AP5 da cidade do Rio de Janeiro, cuja licitação ocorrerá em dezembro de 2021.*”

Dito isso, **RATIFICO A MEDIDA CAUTELAR que suspendeu a eficácia do artigo 11 da Lei Estadual nº 9.164/2020, até o julgamento final desta Representação, com efeitos ex tunc.**

Notifique-se a ALERJ, na pessoa de seu Presidente, a fim de que possa prestar as informações no prazo de 30 (trinta) dias, na forma do disposto no artigo 106, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

Após, remetam-se os presentes autos à Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do art. 104, §2º, do Regimento Interno do TJRJ.

Por fim, à Procuradoria Geral de Justiça.

Rio de Janeiro,

DESEMBARGADOR BENEDICTO ABICAIR
RELATOR