

Parecer nº 08/2019 – ARCY – André Rodrigues Cyrino

Ref. Processos Administrativos de nºs E-14/001.049122/2019; E-14/001.049123/2019; E-14/001.049121/2019; E-14/001.049067/2019 (análise conjunta).

Anexo Promoção ACSC nº 15/2019

EMENTA.

Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Lei Complementar estadual nº 184/2018. Possibilidade de vinculação do Instituto Rio Metrópole   Região Metropolitana. Viabilidade Jurídica das Minutas de Regulamento dos  rg os Deliberativo, Consultivo e Executivo da Região Metropolitana e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Necessidade de ajustes para que se evitem ilegalidades e inconstitucionalidades. Considera es gerais.

Ao Ilmo. Subprocurador Geral do Estado,

Dr. Sérgio Luiz Barbosa Neves,

1. Relatório, consulta e considera es iniciais.

Trata-se de solicita o, por parte do Ilmo. Subprocurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Sérgio Luiz Barbosa Neves, de análise acerca da viabilidade jurídica das minutas de regulamento que estabelecem normas sobre “organiza o e funcionamento” dos  rg os Deliberativo, Consultivo e Executivo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, bem como do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, todos instituídos pela Lei Complementar Estadual nº 184/2018. Adicionalmente, requer o exame da possibilidade de vincula o do Instituto Rio Metrópole   Região Metropolitana, mantendo a sua natureza autárquica.

As minutas objeto de an lise¹ se encontram separadas em 4 processos administrativos diferentes, os quais, por questão de economia processual e pertinência temática, serão tratados conjuntamente neste mesmo parecer, na seguinte ordem:

(i) *Decreto n  000/2019 e Anexo I - Regulamento do Instituto Rio Metrópole* (fls. 1491150 e 130/142, respectivamente, do PA E-14/001.049122/2019);

(ii) *Resolu o n  001/2019 - Regimento Interno do Conselho Deliberativo* (fls. 94/107 do PA E-14/001.049123/2019);

(iii) *Resolu o n  002/2019 - Regimento Interno do Conselho Consultivo* (fls. 1551165 do PA E-14/001.049121/2019);

(iv) *Resolu o n  003/2019 - Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana* (fls, 79/85 do PA E-14/001.049067/2019);

¹Cumprе observar que serão analisadas as versões finais de cada minuta, isto  , as últimas a serem colacionadas nos respectivos processos administrativos, não sendo levadas em considera o, neste Parecer, as versões anteriores.

A minuta de Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana foi objeto de análise do Parecer nº 0325728/2019 SEGOV/SECCG-ASJUR-ALGM/RT (fls. 18/26 do PA E-14/001.049067/2019), lavrado pela Ilma. Procuradora do Estado, Anna Luiza Gayoso Monnerat. Já as demais minutas acima colacionadas foram objeto de análise das Promoções ASJUR/SECCG nº 14/2019 (fls. 45/49, do PA E-14/001.049122/2019), nº 15/2019 (fls. 23 /27, PA E-14/001.049123/2019) e nº 17/2019 (fls. 18/22, do PA E-14/001.049121/2019), todas lavradas pela Assessora Jurídica da Casa Civil e Governança, Ana Carolina Souza Correia. As referidas manifestações sugeriram a alteração da redação de alguns dispositivos e fizeram considerações de ordem formal.

Em atendimento ao art. 4º do Decreto nº 31.896/2002², e seguindo a recomendação do Despacho de fls. 87, exarado pela Ilma. Procuradora do Estado Anna Luiza Gayoso Monnerat, o processo administrativo que trata do Decreto e Regulamento do Instituto Rio Metrópole (PA E-14/001.049122/2019), foi instruído, às fls. 126/127, com minuta acompanhada: (i) da exposição de motivos, (ii) das notas explicativas e (iii) das justificativas para a edição do ato, bem como (iv) da indicação de prévia dotação orçamentária para cobrir as despesas iniciais de custeio da entidade.

Entretanto, no que diz respeito à previsão de dotação orçamentária, cumpre ressaltar que a referida minuta informa que “*não estão previstas dotações específicas para este novo órgão no orçamento em vigor*” (SIC) e que o art. 30 da LC Estadual nº 184/2018³ autoriza o Poder Executivo a promover as alterações orçamentárias necessárias à instalação do Instituto Rio Metrópole.

Em princípio, em análise preliminar, nos parece, salvo melhor juízo, que a minuta em questão precisa ser alterada de modo a já incluir a previsão de específica dotação orçamentária para a instalação do Instituto Rio Metrópole, não bastando a autorização genérica do art. 30 da LC Estadual nº 184/2018. Nos parece, inclusive, que se deve demonstrar o atendimento às regras do Regime de Recuperação Fiscal, que impõem limites e condicionamentos ao aumento de despesas públicas do Estado do Rio de Janeiro.

De todo modo, tendo em vista que o ponto envolve questões de Direito Financeiro e Orçamentário, sugiro a submissão do PA E-14/001.049122/2019 à procuradoria especializada competente para análise da matéria.

Noutro giro, ressalto que, com exceção do PA E-14/001.049122/2019, os demais processos administrativos sob análise (PA E-14/001.049123/2019; PA E-14/001.049121/2019; PA E-14/001.049067/2019) não estão devidamente instruídos. Faltam: (i) exposição de motivos, (ii) notas explicativas e (iii) justificativas para a edição do ato, bem como (iv) a indicação de prévia dotação orçamentária para cobrir as despesas iniciais de custeio do órgão. Desse modo, friso a necessidade de

²Art. 4.º Incumbe aos Secretários de Estado e aos titulares dos demais órgãos diretamente subordinados ao Governador do Estado, observadas as suas respectivas competências, oferecer a exame final do Gabinete Civil proposta para a elaboração de atos normativos ou regulamentares que considerem necessário editar, referidos nos arts. 110, I, II, III e IV, 145, IV e VI, 148, II, e 211, § 3.º, da Constituição do Estado, à qual constituirá processo no órgão proponente em que serão anexados obrigatoriamente:

I – a exposição de motivos, as notas explicativas e as justificativas para a edição do ato;

II – o projeto do ato normativo;

III - o parecer conclusivo do órgão de assessoramento jurídico da respectiva Secretaria de Estado, quanto à constitucionalidade e à juridicidade da proposição, bem como sobre a forma do ato a ser editado.

§ 1º O ato proposto por mais de uma autoridade deverá estar acompanhado dos pareceres a que se refere o inciso III, elaborados pelos órgãos de assessoramento jurídico de todas as autoridades proponentes.

§ 2º Os projetos que tratem de assunto relacionado a mais de uma Secretaria ou órgão da estrutura do Poder Executivo Estadual deverão obrigatoriamente contar com a participação de cada um desses órgãos na sua elaboração.

§ 3º Quando o projeto demandar despesas, deverá ser indicada a existência de prévia dotação orçamentária.

§ 4º Quando o projeto modificar, revogar ou ratificar dispositivos legais em vigor ou referir-se ao exercício de competência legislativa comum ou concorrente, somente será recebido quando acompanhado da legislação citada.

³Art. 30 Fica o Poder Executivo autorizado a promover as alterações orçamentárias necessárias à instalação do Instituto Rio Metrópole.

providenciar a instrução dos respectivos P As de modo a dar cumprimento ao já mencionado art. 4º do Decreto nº 31 .896/2002.

Feitas estas considerações iniciais, prossigo com a análise das questões jurídicas levantadas.

2. A viabilidade jurídica da vinculação da autarquia estadual Instituto Rio Metrópole   Região Metropolitana.

  juridicamente válido o desenho institucional conferido ao Instituto Rio Metrópole pelo artigo 13, *caput*, da LC Estadual 184/2018, no qual o Instituto, com natureza jurídica de autarquia especial, vincula-se, (i) de um lado,   Administra o do Estado do Rio de Janeiro para fins organizacionais, e, (ii) de outro lado, quanto às suas decisões finalísticas, aos comandos do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana. O Instituto não perde sua natureza de autarquia estadual pelo simples fato de estar vinculado às decisões da Região Metropolitana. Trata-se de novo desenho institucional que se insere no âmbito da discricionariedade legislativa capaz de aglutinar interesses regionais na forma do art. 23, parágrafo único da Constitui o da República.

Já me manifestei a respeito da questão por meio do Parecer n  03 /2019 ARCY/PG-17, motivo pelo qual não me alongarei na análise desse quesito. De todo modo, para fins de clareza, transcrevo trecho do referido parecer acerca da temática:

  com esse desenho que se estabelece um regime de autonomia reforçada t pica daquilo que se denomina, na prática, de autarquia especial; um modelo que se insere na esfera de discricionariedade legislativa e que pode promover maior estabilidade institucional. **Tal modelo   viável em qualquer nível federativo; inclusive no nível metropolitano** (onde pode haver ainda maior demanda por autonomia, para fins de garantir maior estabilidade ao organismo que congrega tantos atores, bem como um maior distanciamento da Chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro), observados os parâmetros definidos pelo STF (fl.5).

(...) Em resumo, **por mais que o  rg o Executivo (Instituto Rio Metrópole) integre exclusivamente a Administra o Pública estadual, a pluralidade decisória e a autonomia dos entes federativos foram respeitados, uma vez que a autarquia não possui poderes deliberativos, limitando-se a executar as ordens do Conselho Deliberativo** (art. 139), do qual os municípios integrantes participam ativamente, segundo um peso definido consoante o tamanho da popula o. **Nesse desenho, o modelo de autarquia especial, cf. a Lei Complementar n  184/2018, longe de inviável, promove o equilíbrio interfederativo, por diminuir a ingerência do Governador no seu funcionamento** (fl. 6). (*destacou-se*)

Também nesse sentido, vale colacionar o seguinte trecho do Parecer n  02/2015 RTAM/PG-02, lavrado pelo então Subprocurador-Geral do Estado, Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, que trata da modelagem regulatória da Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotada pelo projeto de lei que veio a se tornar posteriormente LC 184/2018:

Certamente a governança da RM   a questão mais delicada do ponto de vista constitucional. Há que se estabelecer um órgão mais político com caráter deliberativo e outro com caráter mais executivo. Este esquema, a rigor,   o

atualmente previsto pela Constituição do Estado e pela LC 87 (fl. 4/§ 17).

O que o STF considerou inconstitucional, na verdade, foi o fato de o Estado ter completo domínio de ambos os órgãos. (fl. 4/§ 18).

Para evitar essa inconstitucionalidade manteve-se um órgão deliberativo, denominado Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, doravante "CD", colegiado, formado pelo governador e pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana (fl. 4/§ 19).

(...) Assim, a partir da sugestão - que nos pareceu bastante inovadora - do Procurador Emerson Barbosa, concebemos que o **órgão executivo seria uma autarquia estadual (...). “Estadual”, mas formal e expressamente vinculada ao CD. Ou seja, uma autarquia que integra a administração pública do Estado apenas para fins organizacionais e administrativos, mas que recebe ordens do CD e que, na verdade, tem como única função institucional "executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como prestar-lhe todo o suporte necessário ao exercício de suas atribuições” (...)** (fl.5/§ 27). (*destacou-se*)

Em suma: é viável a vinculação finalística do Instituto *Rio MetrÓpole* à Região Metropolitana, órgão de natureza interfederativa. Tal vinculação não gera, em abstrato, incompatibilidade com a natureza do Instituto de autarquia especial estadual para fins organizacionais.

3. A viabilidade jurídica das minutas de Regulamento dos Organismos e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana

As minutas me parecem adequadas do ponto de vista formal, tendo em vista que apresentam a forma prescrita em lei. Os Regimentos Internos do Conselho Deliberativo e Consultivo e o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana assumem forma de resolução, que devem ser aprovadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (art. 11, V c/c § 1º c/c 22 da LC 184/2018⁴). E o Regulamento do Instituto Rio MetrÓpole, por sua vez, é instituído como anexo ao Decreto de instalação da autarquia, ambas as minutas de competência do Governador do Estado (art. 24, *caput* e § 1º, da LC 184/2018⁵).

Feitas essas considerações, passo à análise dos dispositivos das respectivas minutas.

⁴Art. 11 São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

V – elaborar e aprovar seu regimento interno, bem como o regimento interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, que deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico;

§ 1º Os atos do Conselho Deliberativo serão publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro sendo que os atos normativos adotarão a forma de Resoluções e também deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico.

Art. 22 O funcionamento e gestão do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana serão regulamentados pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, observadas as diretrizes e os princípios que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro vier a disciplinar por lei.

⁵Art. 24 Caberá ao Poder Executivo do Estado instalar o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Instituto Rio MetrÓpole, por Decreto em prazo de até 1 (um) ano da data da promulgação da presente lei, devendo o seu regulamento, fixar-lhe a estrutura organizacional.

§ 1º A publicação do regulamento no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro demarcará a instalação do Instituto, investindo-o automaticamente no exercício de suas atribuições, com a transferência ao Instituto de todo o acervo técnico e patrimonial, bem como de todos os cargos em comissão e funções gratificadas do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Secretaria de Estado de Governo.

3.1. Decreto nº 000/2019 e Anexo I – Regulamento do Instituto Rio Metrópole (P A E-14/001.049122/2019).

Parece-me que o cont do do Decreto de instala o e do Regulamento do Instituto Rio Metrópole cumpre com os parâmetros e recomenda es estabelecidos em sede do Parecer n  03 /2019 ARCY/PG-17, exarado por este mesmo Procurador.

Naquela ocasião, um dos quesitos respondidos dizia respeito   possibilidade de defini o do Regimento Interno do Instituto Rio Metrópole por Decreto do Governador do Estado ou se deveria, necessariamente, ser fixado por ato interno de seu próprio Conselho Deliberativo.

Em interpreta o sistemática das disposi es da LC 184/2018, manifeste-o no sentido de que o Regimento Interno do Instituto Rio Metrópole deveria ser fixado pelo Conselho Deliberativo da própria autarquia, de forma a preservar sua plena autonomia administrativa e financeira legalmente assegurada no art. 13,   3 ⁶

Frisei, ainda, que a competência do Conselho Deliberativo da autarquia para fixar seu próprio regimento interno foi expressamente fixada no art. 13, V, da LC 184⁷ e não se confunde com a competência conferida ao Governador do Estado para editar Decreto de instala o e Regulamento fixando a estrutura organizacional, em especial, órgãos de funcionamento interno da entidade, com a transferência de todo o acervo técnico; patrimonial e de pessoal (art. 24, *caput* e   1 ⁸).

Ressalvei que o decreto e o regulamento devem ter o cuidado de não esvaziar a capacidade de organiza o regimental da autarquia, em linha com a autonomia que se lhe atribuiu na Lei Complementar n  184/2018 e a preocupa o do STP de necessidade de equilíbrio na participa o do organismo metropolitano.

A esse respeito, as minutas em análise cumpriram, em abstrato, com a recomenda o do Parecer n  03 /2019 ARCY/PG-17, tendo em vista que focam em fixar as atribui es de cada órgão interno da autarquia, sem se imiscuir a fundo em aspectos relativos a processos decisórios.

Ademais, vale observar que nada impede de o Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole futuramente venha a alterar as disposi es do regulamento por ato normativo próprio, já que o art. 13, IV, da LC n  184/2018⁹, lhe confere esta competência, até como medida de preserva o de sua autonomia.

⁶Art. 13   3  A natureza de autarquia especial conferida ao Instituto   caracterizada por plena autonomia administrativa e financeira, respeitadas as atribui es do Conselho Deliberativo, ficando-lhe asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

⁷Art. 13 Fica criado o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro -Instituto Rio Metrópole, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administra o Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a fun o de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribui es, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo.

V – aprovar seu regimento interno;

⁸Art. 24 Caberá ao Poder Executivo do Estado instalar o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Instituto Rio Metrópole, por Decreto em prazo de até 1 (um) ano da data da promulga o da presente lei, devendo o seu regulamento, fixar-lhe a estrutura organizacional.

  1  A publica o do regulamento no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro demarcar  a instala o do Instituto, investindo-o automaticamente no exercício de suas atribui es, com a transferência ao Instituto de todo o acervo técnico e patrimonial, bem como de todos os cargos em comissão e fun es gratificadas do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e da Câmara Metropolitana de Integra o Governamental da Secretaria de Estado de Governo.

⁹Art. 13 Fica criado o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro -Instituto Rio Metrópole, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administra o Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a fun o de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribui es, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo.

IV – submeter ao Conselho Deliberativo as modifica es do seu regulamento;

a) Decreto nº 000/2019 (fls.149/1S0, do PA E-14/001.049122/2019)

Tenho algumas observações sobre a minuta em questão. Em primeiro lugar, o artigo 2º da minuta de Decreto e o artigo 1º da minuta de regulamento (Anexo I) aparentam uma contradição quanto à vinculação do Instituto Rio Metrópole. O primeiro menciona a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança (art. 2º da minuta de decreto) e o segundo se refere ao Gabinete do Governador (art. 1º da minuta do Regulamento). Penso que, por clareza, deva-se optar pela mesma designação do órgão a que se vinculará a autarquia.

Em segundo lugar, o art. 2º, § 4º do Decreto emprega a expressão “próprio Conselho Deliberativo” para se referir ao CD do Instituto Rio Metrópole, distinguindo-o do “Conselho Deliberativo da Região Metropolitana”, em atendimento à LC 184/2018 que prevê a existência de ambos os órgãos¹⁰. Contudo, ao longo das minutas de Decreto e de Regulamento do Instituto Rio Metrópole a expressão "Conselho Deliberativo" é empregada, por vezes, com acepções diversas sem ficar claro à qual dos dois Conselhos Deliberativos esteja se referindo o que poderia dar causa à ambiguidade e a problemas de interpretação das normas infralegais.

Um exemplo disso é a redação do parágrafo único do artigo 3º, do Decreto que emprega a expressão “deliberação do Conselho Deliberativo”. Sugiro, nesse caso específico, para fins de clarificação do sentido do texto a substituição pela expressão “deliberação do seu Conselho Deliberativo”. Para os demais casos, recomendável que seja realizada uma revisão geral da redação das minutas de forma a se identificar os casos em que poderia dar azo à ambiguidade, para que se promova as alterações necessárias à redação do texto.

Em terceiro lugar, verifica-se que o art. 3º, *caput*, do Decreto, emprega o vocábulo “jurisdição” para se referir ao âmbito de competência do Instituto Rio Metrópole. Do ponto de vista técnico, apenas o Poder Judiciário exerce jurisdição (princípio da unicidade de jurisdição). Logo, recomendo que o vocábulo “jurisdição” seja substituído por “competência”.

Por fim, recomendo a retificação da redação do art. 6º, do Decreto, quanto à expressão “cargos e comissões [SIC] referidas no art. 5º”. Verifica-se que o art. 5º da minuta emprega a expressão “cargos em comissão e funções gratificadas”, logo sugiro que a mesma expressão utilizada no art. 5º seja empregada também no artigo 6º, para fins de uniformização da redação.

b) Anexo I – Regulamento do Instituto Rio Metrópole (fls, 130/142, do PA E-14/001.049122/2019)

Quanto à minuta de regulamento do Instituto Rio Metrópole, em primeiro lugar, recomenda-se a substituição do vocábulo “*jurisdição*”, empregado no título: “*CAPITULO I – DA NATUREZA JURÍDICA, SEDE E JURISDIÇÃO*” e no art. 2º, pelo vocábulo “*competência*”, pelas razões apresentadas acima.

Em segundo lugar, recomendável que, para fins de uniformização e coerência das minutas, o parágrafo único do art. 2º, da minuta de regulamento tenha a mesma redação do parágrafo único do art. 3º da minuta de decreto. Sugiro a seguinte redação (ver: observações feitas no item a sobre o artigo 3, parágrafo único da minuta de decreto):

“Art. 2º, parágrafo único – Sempre que o interesse social o exigir, o Instituto Rio Metrópole poderá, por decisão do seu Conselho Deliberativo, criar

¹⁰O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana é regulamentado nos artigos 10 a 12 da LC 184/2018, ao passo que o Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole encontra previsão no artigo 13 do mesmo diploma legal.

superintendências, escritórios, representações ou quaisquer outros estabelecimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Capital Federal”

Em terceiro lugar, assim como já comentei em relação à minuta de Decreto (item a), tanto a minuta de regulamento quanto a de decreto pecam pela ausência de sistematização em relação ao emprego da expressão “Conselho Deliberativo”, de modo que em diversas situações não fica claro se a redação se refere ao “Conselho Deliberativo da Região Metropolitana” ou se se refere “ao próprio Conselho Deliberativo” do Instituto Rio MetrÓpole.

Fato é que, conforme já exposto nos comentários acerca da minuta de Decreto, a existência do Conselho Deliberativo do Instituto Rio MetrÓpole (que não se confunde com o da Região Metropolitana) é reconhecida tanto pela LC 184/2018 (art. 13), quanto pelo artigo 2, § 4, da minuta de Decreto e pelo artigo 1º da resolução (“pelo próprio Conselho Deliberativo”).

Entretanto, a existência do referido Órgão da autarquia não encontra previsão no art. 5º do “*Capítulo III do Título I – Da Estrutura Organizacional*”, nem sequer no restante da minuta de regulamento. Ao invés, o art. 5º e o Capítulo Ir do Título Ir preveem a existência de um Órgão de cúpula chamado apenas de “Diretoria”, concomitantemente à existência de outras subdiretorias a ela vinculadas. Tal escolha da minuta pode gerar ambiguidades por não ficar claro se, quando se emprega o vocábulo “Diretoria” está-se remetendo ao Órgão de cúpula ou se está-se referindo à subdiretoria (eg.: art. 22, § 1º; art. 24, parágrafo único; art. 25, parágrafo único). Assim, sugiro a troca de nomenclatura adotada para o Órgão de cúpula que deixaria de se chamar “Diretoria” e passaria a se chamar de “Conselho Deliberativo”.

Adicionalmente, noto dois problemas com a redação do artigo 5º da minuta de regulamento; um de (i) ordem numérica quanto aos seus incisos e outro de (ii) ordem topográfica.

(i) Quanto à numeração dos incisos do art. 5º, observa-se que esta não corresponde com as seções e subseções do Regulamento, o que é um problema para um dispositivo que pretende exercer função de índice (está inserido no Capítulo III - Da Estrutura Organizacional). A numeração não segue um padrão único e claro e deixa de fora por exemplo o Órgão de Auditoria Interna (Seção V).

(ii) Quanto à topografia, sugiro uma inversão entre os capítulos III (Da Estrutura Organizacional) e IV (Do Patrimônio e das Receitas) do Título I, de modo que o Capítulo III (art. 5, que contém índice da estrutura organizacional) seja seguido imediatamente pelo Título Ir, que contém as competências de cada um dos Órgãos elencados no artigo 5. Com essa inversão, os atuais artigos 6º, 7º e 8º, seriam renumerados para artigos 5º, 6º e 7º e o atual artigo 5º passaria a ser o artigo 8º.

Levando em conta todas essas observações, sugiro a seguinte redação para os referidos dispositivos (seções acrescidas destacadas em negrito):

“CAPITULO III – DO PATRIMÔNIO E DAS RECEITAS”

Art. 5 + 6 + 7 - com a mesma ordem e redação de antes [antigos arts. 6, 7 e 8]

“CAPITULO IV – DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL”

“Art. 8 - O Instituto Rio MetrÓpole tem a seguinte estrutura organizacional:

I – PRESIDÊNCIA

Seção I – Do Presidente

Seção II – Da Chefia de Gabinete

Subseção I – Da Secretaria Executiva dos Conselhos

Seção III – Da Procuradoria

Seção IV – Da Auditoria Interna

Seção IV – Da Assessoria Executiva

Seção V – Da Auditoria Interna

II - DA DIRETORIA

Seção I – Do Conselho Deliberativo

Seção II – Da Diretoria de Gestão Interna

Seção III – Da Diretoria de Planejamento e projetos

Seção IV – Da Diretoria de Desenvolvimento Metropolitano Integrado

Seção V – Da Diretoria de Saneamento Metropolitano Integrado

Seção VI – Da Diretoria de Mobilidade Metropolitana Integrada”

Para fins de uniformização, também sugiro que, onde consta o título “Capítulo II - Da Diretoria” (fls. 12 da minuta) seja acrescido abaixo o título “Seção I – Do Conselho Deliberativo”.

Recomendo, sobretudo, uma revisão geral da minuta para adequação das nomenclaturas, substituindo as referências à “Diretoria” por “Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole”, onde for cabível, em especial nos artigos 17 a 20, da minuta. Aliás, seria pertinente uma revisão geral da minuta para a corre o de ambiguidades no emprego dos termos “Diretoria” (qual diretoria?) e “Conselho Deliberativo” (da região metropolitana ou do instituto Rio Metrópole?), com destaque para os seguintes dispositivos: art. 14, caput; art. 21, § 1; art. 22, § 1 ; art. 24, parágrafo único; art. 25, parágrafo único; art. 26.

Em quarto lugar, recomendável que os nomes das siglas utilizadas nos incisos III (“PEDUI”) e VI (“FDRM”) do artigo 18, da minuta de regulamento sejam escritas também por extenso para permitir a identifica o, pois, salvo engano, estão sendo mencionadas pela primeira vez na minuta.

Por fim, cumpre tecer breves observa es acerca da previsão dos incisos II e VIII, do artigo 14 da minuta de Regulamento, a seguir colacionados:

Art. 14 – A Procuradoria do Instituto Rio Metrópole   incumbida da representa o judicial e da consultoria do Instituto e do Conselho Deliberativo, cabendo-lhe ainda:

II – Examinar e aprovar previamente, **observadas as minutas padronizadas pela Procuradoria Geral do Estado**, as minutas de editais de **concurso público, de licita o, de contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive de natureza trabalhista;**

VIII – **Submeter   aprova o do Procurador Geral do Estado** todas as manifesta es da Procuradoria que:

a – **Contrariarem orienta es já consolidadas** nos enunciados e em pareceres da Procuradoria-Geral do Estado **em matéria de agentes públicos, licita es e contratos administrativos e direito financeiro** aos quais se tenha atribuído eficácia normativa, devendo essa divergência ser explicitada no pronunciamento;

b – **Concluam pela inconstitucionalidade de lei ou decreto, ou pela ilegalidade de decreto em matéria de agentes públicos, licita es e**

contratos administrativos e direito financeiro. (destacou-se)

Ambos os incisos têm em comum a regra de submissão de minutas e manifestações do Instituto Rio Metrópole ao crivo da PGE-RJ, órgão central de representação judicial e consultoria jurídica do Estado do Rio de Janeiro (art. 176, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro¹¹).

Em uma primeira leitura, pode parecer que tais previsões violariam a autonomia federativa dos municípios integrantes da Região Metropolitana, já que não só O artigo 16 da LC 184/2018¹² designou à Procuradoria do Instituto Rio. Metrópole a competência para representação judicial e consultoria jurídica do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, como também está o Instituto Rio Metrópole no seu aspecto finalístico vinculado não ao Estado do Rio de Janeiro, mas à Região Metropolitana (art. 13, *caput*, da LC 184/2018¹³), isto é, o colegiado que engloba Estado e Municípios.

Contudo, observa-se que não é o caso, tendo em vista que as matérias submetidas à PGERJ, pelos incisos TI e VIII, são aquelas estritamente de cunho organizacional (pessoal, licitações, contratos administrativos, acordos no geral e direito financeiro). Como já exposto no Tópico TI, o Instituto Rio Metrópole, enquanto autarquia especial estadual, vincula-se à Administração Direta do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ incluso), apenas quanto aos aspectos organizacionais, como prevê o artigo 13, *caput*, da LC 184/2018. Assim, não há óbice jurídico de submissão de tais matérias de cunho organizacional à supervisão da PGE-RJ.

Por outro lado, cumpre ressaltar que todas as demais matérias que não forem de cunho organizacional da autarquia não devem se submeter a minutas-padrão e supervisão da PGE-RJ, por estarem abrangidas na competência decisória do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (*e.g.*: criação de novos serviços públicos metropolitanos). Do contrário, incorrer-se-ia em violação da autonomia federativa dos municípios integrantes da RM.

3.2. Resolução nº 001/2019 - Regimento Interno do Conselho Deliberativo (fls. 94/107 do P A E-14/001.049123/2019).

Em primeiro lugar, destacam-se três dispositivos da minuta de Regimento Interno do Conselho Deliberativo cuja redação diverge daquela adotada pelo dispositivo correspondente na LC nº 184/2018, a ponto de poder causar uma alteração de sentido que contrariaria aquele pretendido pelo legislador.

Um desses dispositivos é o art. 2º, VIII, b, da minuta de Regimento Interno ao dispor que compete ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana “determinar a elaboração” do Plano Metropolitano de resíduos sólidos, ao passo que o art. 11, VIII, b, da LC nº 184/2018, para a mesma competência, utiliza o vocábulo “elaborar”.

Ora, “determinar a elaboração” e “elaborar” possuem sentidos diversos; diferentemente de “elaborar”, “determinar a elaboração” passa a ideia de que não é o próprio Conselho Deliberativo que

¹¹Art. 176 – A representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, ressalvados o disposto nos artigos 121 e 133, parágrafo único, são exercidas pelos Procuradores do Estado, membros da Procuradoria Geral, instituirão essencial à Justiça, diretamente vinculada ao Governador, com funções, como órgão central do sistema de supervisão dos serviços jurídicos da administração direta e indireta no âmbito do Poder Executivo.

¹²Art. 16 O Instituto Rio Metrópole contará com uma Procuradoria, incumbida da representação judicial e da consultoria do Instituto e do Conselho Deliberativo, a ser formada por Procuradores do Estado e Procuradores de carreira dos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a serem cedidos ao Instituto pelo prazo de até três anos, renováveis, por igual período.

¹³Art. 13 Fica criado o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Instituto Rio Metrópole, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo. (*grifou-se*)

irá elaborar. Por esse motivo, de modo a que se evitem questionamentos, recomendável a alteração da redação da minuta do Regimento Interno de modo a substituir a expressão “determinar a elaboração” por “elaborar”. Ou, ao menos, que se estabeleça que o Conselho poderá determinar que algum órgão consultivo elabore minuta a qual será, posteriormente, apreciada por ele.

O outro dispositivo que aparentemente altera a competência fixada em lei é o artigo 2º, X, a, do Regimento Interno, ao dizer que cabe ao Conselho Deliberativo “aprovar e fiscalizar a implementação do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana”, enquanto que a o art. 11, X, a, da LC 184/2018, determina que cabe ao Conselho Deliberativo “colaborar com a área competente na elaboração, aprovação e fiscalização da implantação do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana”.

A despeito da diferença na redação, nesse segundo caso, não se vislumbra risco de alegação de que haja violação à lei, tendo em vista que esta não fixa competência para a elaboração, aprovação e fiscalização do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana, havendo espaço para exercício do poder regulamentar.

O último dispositivo cuja redação diverge daquela adotada em lei é o art. 14, I da minuta de regimento interno, cuja redação contrasta com aquela adotada pelo art. 11, § 3º, I, da LC 184/2018, conforme destacado a seguir:

Art. 11 § 3º O Conselho Deliberativo disporá de uma Secretaria Executiva, dentro

da estrutura do Órgão Executivo de que trata o art. 9º, com as seguintes competências:

I – por determinação do presidente do Órgão Executivo, agendar, convocar, organizar e secretariar as reuniões do Conselho Deliberativo; [LC 184/2018]

Art. 14 – O Conselho Deliberativo – Câmara Metropolitana disporá de uma Secretaria Executiva, dentro da estrutura do Instituto Rio MetrÓpole, com as seguintes competências:

I – por determinação do presidente do Conselho, agendar, convocar, organizar e secretariar as reuniões do Conselho Deliberativo – Câmara Metropolitana [Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana]

Veja-se que “por determinação do presidente do Conselho” (isto é, do Governador do Estado, cf. art. 10, da LC 184/2018¹⁴) é diferente de “por determinação do presidente do Órgão Executivo” (isto é, do Presidente do Instituto Rio MetrÓpole, cf. art. 14, LC 184/2018¹⁵). Apesar de o Presidente do Instituto Rio MetrÓpole ser nomeado pelo próprio Governador, precisa ser também aprovado pelo Conselho Deliberativo. Desse modo, não só a fixação em regulamento de competência diversa daquela prevista em lei é ilegal, como também, designar tal competência via regulamento para o Governador do Estado violaria a autonomia administrativa da autarquia assegurada pelo art. 13, § 3º, da LC 184/2018¹⁶. Assim, recomenda-se a adequação da redação do dispositivo da minuta à lei.

¹⁴Art. 10 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

¹⁵Art. 14 O Instituto Rio MetrÓpole será administrado por equipe composta de um presidente e cinco diretores, nomeados pelo Governador do Estado e aprovados pelo Conselho Deliberativo, sem aumento de despesa de pessoal, todos de reputação ilibada, portadores de diploma de nível superior e notórios conhecimentos em, no mínimo, uma das áreas de atuação da Região Metropolitana.

¹⁶Art. 13, § 3º A natureza de autarquia especial conferida ao Instituto é caracterizada por plena autonomia administrativa e

Em segundo lugar, quanto ao quórum de votação, nota-se que o art. 15, III, da minuta de Regimento Interno inova em relação ao artigo 12, II, da LC 184/2018, uma vez que adota a mesma redação da lei, com acréscimo do vocábulo “presentes”. Veja-se:

Art. 12 O funcionamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana observará as seguintes regras:

II – as sessões do Conselho Deliberativo serão instaladas com a presença de metade de seus integrantes e suas decisões dependerão do voto favorável de 3/5 (três quintos) do total de votos de todos os membros, considerando-se os distintos pesos, **combinado com o voto favorável de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do total de conselheiros contados individualmente;** *(destacou-se)* [LC 184/2018]

Art. 15 O funcionamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – Câmara Metropolitana observará as seguintes regras, conforme Art. 12 da Lei Complementar nº 184/2018:

III – as sessões do Conselho Deliberativo – Câmara Metropolitana serão instaladas com a presença de metade de seus integrantes e suas decisões dependerão do voto favorável de 3/5 (três quintos) do total de votos de todos os membros, considerando-se os distintos pesos, combinado com o voto favorável de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do total de conselheiros presentes contados individualmente; *(destacou-se)* [Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana]

A esse respeito, à primeira vista, parece haver alteração do quórum fixado em lei, já que “50% do total de conselheiros presentes” pode ser uma quantia inferior à “50% do total de Conselheiros”. Contudo, no caso, não há violação à lei, e sim legítimo exercício de densificação do sentido do texto legal, mediante interpretação lógica¹⁷ de seus termos por parte da Administração Pública, dentro da sistemática normativa em exame. Explica-se.

Conforme se verifica da transcrição acima colacionada, a lei determina, logo na parte inicial do dispositivo, um quórum de instalação das sessões do Conselho Deliberativo de “metade de seus integrantes”; isto é o mesmo que dizer “50% do total de conselheiros”. Paralelamente, ao final do mesmo dispositivo estabelece quórum de aprovação das decisões de, no mínimo, “50% do total de conselheiros”. Uma interpretação literal e apressada do dispositivo resultaria numa interpretação absurda, pela qual se igualariam os quóruns de instalação e de aprovação. Assim, por exemplo, se apenas 50% do total de conselheiros estivessem presentes na sessão, pela interpretação literal do

financeira, respeitadas as atribuições do Conselho Deliberativo, ficando-lhe asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

¹⁷Segundo Tércio Sampaio, interpretação lógica: "Trata-se de um instrumento técnico, inicialmente a serviço da identificação de inconsistências. Parte-se do pressuposto de que a conexão de uma expressão normativa com as demais do contexto é importante para a obtenção do significado correto. Não obstante as exigências de compatibilidade lógica, ocorrem, no entanto, inconsistências quando, às vezes, num mesmo diploma legal, usa-se o mesmo termo em normas distintas com consequências diferentes". FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 10ª ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 241. Eis o caso do art. 12, II, da LC 184/2018, tendo em vista que emprega as expressões a princípio de idêntico sentido, "presença de metade de seus integrantes" e “no mínimo, 50% do total de conselheiros” com acepções distintas.

dispositivo, seria necessário o voto da unanimidade deles para aprovar uma decisão, o que poderia obstruir demasiadamente a atividade decisória do Conselho. Trata-se, portanto, de uma interpretação que contraria a finalidade da lei, vez que vai de encontro ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CRFB).

O regulamento, visando assegurar que seja conferida uma interpretação que atenda à finalidade da lei, esclarece que o quórum de aprovação acerca ao qual !! lei se refere é de “50% do total de *conselheiros presentes*”, ou seja, de maioria simples, não absoluta.

A hipótese envolve aquilo que Karl Larenz denomina de *lacuna de regulação*. Trata-se de espécie de lacuna¹⁸ verificada quando a omissão legislativa, menos explícita do que a de uma lacuna comum, é percebida a partir da finalidade da lei. É o *telos* normativo que permite constatar que o legislador pretendia pronunciar algo sobre um tema que acabou por deixar em aberto.

As lacunas de regulação, explica Karl Larenz, não se confundem com meras falhas na lei, e sobrevêm quando um determinado estatuto:

“(…) não contém nenhuma regra para uma certa questão que, segundo a intenção reguladora subjacente, precisa de uma regulação. (...) Por isso, para chegar a uma resolução juridicamente satisfatória, o juiz precisa preencher a lacuna da regulação legal e, por certo, em concordância com a intenção reguladora a ela subjacente e com a teleologia da lei. (...) O fim da regulação requer, por isso, o preenchimento desta lacuna e o caminho para isso indicam-nos as regras respectivas da lei para os casos, aí regulados, (...)”¹⁹

Como ocorre com outras do seu gênero, a lacuna de regulação precisa ser reconhecida e integrada pelo aplicador do Direito por imperativos de justiça e de igualdade, com base na *teleologia imanente da lei*²⁰. O regulamento, na hipótese, será a forma de o administrador público antecipar o preenchimento da lacuna da lei antes de sua aplicação. Assim, buscará a fiel execução da lei, na forma do art. 84, IV, da Constituição da República²¹. Isto é: ciente de que poderá haver aplicações equivocadas da lei, o regulamento se antecipa e preenche a lacuna a partir da finalidade legislativa.

Só é fiel à lei quem percebe que pode haver vazios normativos que geram insegurança jurídica e merecem atuação regulamentar, tal como, aliás, determina o art. 30 da LINDB²², cuja dicção expressamente reconhece o papel do regulamento para a promoção da certeza e da estabilidade nas

¹⁸Segundo Claus Wilhelm Canaris uma lacuna ocorre normativamente na ausência de uma regulação legal, entendendo-se como parte desta carência os princípios supraleais e também as chamadas ideias legais que decorrem da própria natureza das coisas. Sendo assim, pode-se dizer que uma lacuna decorre de uma incompletude, uma irregularidade no seio do direito positivo, algo medido e perceptível a partir de uma visualização em escala de todo o sistema legal existente (CANARIS, Claus Wilhelm. “*De la maniere de Constater et de combler les lacunes de la loi em droit allemand*”. In: PERELMAN, Chaim. “*Le Problème des Lacunes en Droif*”. Bruxelles: Établissements Emile Bruylant, 1968, p 167).

¹⁹LARENZ, Karl. “*Metodologia da ciência do direito*”. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Trad. José Lamego, 3ª. ed., 1997, pp. 528-529.

²⁰Conforme Karl Larenz: “A ‘teleologia imanente’ da lei não deve, certamente, ser entendida, neste contexto, em sentido demasiado estrito. Não só se hão de considerar os propósitos e as decisões conscientemente tomadas pelo legislador, mas também aqueles fins objetivos do Direito e princípios jurídicos gerais que acharam inserção na lei.

Um princípio que é inerente a toda lei porque e na medida em que pretende ser Direito, é O do tratamento igual daquilo que é igual. Se uma lei regula uma determinada situação de facto A de uma maneira determinada, mas não contém nenhuma regra para o caso B, que é semelhante àquele *no* sentido da valoração achada, a falta de uma tal regulação deve considerar-se uma lacuna” (LARENZ, Karl. “*Metodologia da ciência do direito*”. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, trad. José Lamego, 3ª. ed., 1997, p. 531).

²¹Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV – Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

²²“Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.”

relações econômicas e sociais.

Enfim, para assegurar ainda mais segurança jurídica na interpretação dada à lei pelo artigo 15, III, da minuta de regimento interno do Conselho Deliberativo, sugiro, em todo caso, a aprimoração da redação do dispositivo, de modo que o quórum de aprovação deixe de ser de “no mínimo 50%”, e passe a ser de “maioria simples”, uma vez que a expressão “no mínimo 50%” pode levar ao equívoco de haver aprovação em caso de empate na votação. Já a expressão “maioria simples” toma claro que o quórum de aprovação é o número inteiro imediatamente superior ao da metade dos presentes, atendendo assim à teleologia da lei.

Ainda a respeito do quórum de votação, o art. 31 da minuta de Regimento Interno do Conselho Deliberativo prevê quórum de maioria absoluta para alterar o Regimento Interno. Porém, tal quórum cria uma situação irracional que pode contrariar o princípio da razoabilidade, tendo em vista ser menos rigoroso que o quórum previsto em lei para as votações ordinárias (art. 12, II, da LC 184/2018), que, conforme já exposto, exige quórum de instalação de metade dos integrantes e voto favorável de 3/5 do total de membros, considerando-se os pesos, e voto favorável “de, no mínimo, 50% do total de conselheiros contados individualmente” (que deve ser interpretado como maioria simples). Sendo a alteração de Regimento Interno evento extraordinário, mais gravoso do que as decisões tomadas em votações ordinárias, razoável se supor que o quórum de deliberação seja, no mínimo, tão ou mais rigoroso do que aquele previsto para as votações ordinárias. Por isso, recomenda-se ajuste da redação do referido dispositivo de forma a se adequar à lei. Nesse sentido, replicam-se as mesmas observações feitas a respeito da interpretação do art. 15, III, da minuta.

Em terceiro lugar, cumpre tecer algumas observações acerca dos §§ 2º a 7º do artigo 6º, da minuta de Regimento Interno do Conselho Deliberativo, os quais visam a regulamentar a previsão do artigo 10, § 3º, da LC 184/2018²³, que trata da possibilidade de alteração do peso dos votos dos entes federativos integrantes da Região Metropolitana, quando estes aportarem recursos.

Já me manifestei anteriormente acerca da interpretação do § 3º do art. 10 da LC 184/2018 em sede do Parecer nº 03/2019 ARCY/PG-17, de forma a harmonizá-lo com a autonomia federativa, bem como com a posição da ADI nº 1.842/RJ²⁴, a qual declarou diversos dispositivos da antiga Lei Complementar da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (LC Estadual nº 87/1997) inconstitucionais por violarem a autonomia municipal pela concentração de poderes decisórios no Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, fixou-se a seguinte orientação:

²³Art. 10, A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, **com os pesos especificados a seguir:**

I – três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo: peso 01 (um) para cada representante;

II – municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes: peso 01 (um) para cada município;

III – municípios entre 100.001 (cem mil e um) e 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes: peso 02 (dois) para **cada município;**

IV – municípios entre 250.001 (duzentos e cinquenta mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes: peso 04 (quatro) para cada município;

V – municípios entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 1.000.000 (um milhão) habitantes: peso 06 (seis) para cada **município;**

VI – municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) habitantes, exceto o município do Rio de Janeiro: peso 08 (oito) para cada município;

VII – Município do Rio de Janeiro: peso 15 (quinze).

VIII – Estado do Rio de Janeiro: peso 25 (vinte e cinco).

§ 3º **Quando houver aporte de recursos por parte dos entes elencados por esta Lei, o peso de cada entidade será proporcional ao valor integralizado.** (destacou-se)

²⁴Eis a síntese do entendimento da ADI 1842/RJ: “O parâmetro de aferição de constitucionalidade [de leis complementares estaduais que instituem e regulamentam regiões metropolitanas] reside no respeito à divisão de **responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.** Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado”. STF, ADI, nº 1.842/RJ, acórdão, fls. 3.

Em suma, o § 3º do art. 10 recomenda interpretação sistemática (que pode ser positivada no Regimento Interno do Conselho Deliberativo), no sentido de que o **aumento do peso relativo** não se dê de forma unilateral, mas **pressuponha autorização do Conselho Deliberativo** (conforme a sistemática de pesos dos incisos do art. 10) **que definirá, fundamentadamente, as condições do aporte e as regras de participação e voto**. Aliás, é recomendável que tais aspectos sejam minimamente antecipados e regulados por norma anterior, para que se preserve a isonomia entre todos que almejem se valer do § 3º citado. (fls. 21 /22) (*destacou-se*)

Esse entendimento é extraído por meio de uma exegese sistêmica e compatível com o julgado do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842, em que os Ministros definiram “*ser essencial que, quando da criação do agrupamento, a lei complementar estadual, sem se atribuir competência da REGIÃO METROPOLITANA, consiga assegurar, **procedimentalmente, a igualdade relativa das comunidades envolvidas. a evitar que o poder político-econômico local de uma cidade específica possa descaracterizar o tom de representatividade dos demais MUNICÍPIOS***”.

Assim, o Regimento Interno do Conselho Deliberativo é meio válido e até recomendável, do ponto de vista da segurança jurídica, para regulamentação do §3º do artigo 10 da LC 184/2018. Logo, passa-se a verificar se os §§ 2 a 7, do artigo 6º da minuta observam os parâmetros fixados no Parecer nº 03 /2019 ARCY/PG-17 e na ADI nº 1.842/RJ.

Nesse sentido, destaque positivo a se fazer sobre a regulação conferida foi a decisão do §2º do artigo 6º de condicionar a possibilidade de alteração do peso dos votos por meio de aporte de recursos à “*implementação de projeto específico*” de forma a conferir caráter transitório e pontual à alteração do poder de voto. Trata-se de medida salutar que incentiva o aporte de recursos por parte dos entes que integram a região metropolitana, pois lhes conferem grau maior de autonomia na decisão sobre a destinação a ser dada a esses valores:, ao mesmo tempo em que representa relevante proteção contra o risco de concentração de poderes no Conselho Deliberativo por parte dos entes de maior poderio econômico.

Respeita-se, assim, a orientação do STF, na ADI nº 1.842/RJ, no sentido de que: “***É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios***”.

Observa-se também que a minuta de regimento interno observou a orientação do Parecer nº 03/2019 ARCY/PG-17 de condicionar a alteração dos pesos de votação via aporte de recursos à autorização do Conselho Deliberativo, assim como de fixar condições para o aporte e regras procedimentais para participação e voto. Por outro lado, a orientação do referido parecer de que a fixação de tais parâmetros deva ser fundamentada não foi observada.

Desse modo, frise-se a necessidade de justificação dos critérios adotados nos §§ 2º a 7º do artigo 6º na exposição de motivos do regimento interno do Conselho Deliberativo, cuja apresentação é exigida, inclusive, pelo art. 4º do Decreto nº 31.896/2002, conforme já ressaltado no relatório deste parecer. Devem ser motivados, sobretudo, os critérios de votação eleitos e os quóruns mínimos para proposta e aprovação fixados.

Ressalte-se ser importante, na justificativa, que se demonstre que a fixação do quórum mínimo para aprovação promove **equilíbrio**. Isso quer dizer que se devem criar **meios para que os entes federativos maiores não se imponham sobre os demais, bem como que não impossibilite que entes menores os sobreponham nas votações**. Isso porque, se o quórum mínimo for demasiadamente baixo, corre-se o risco de que os entes com maior peso aniquilem a autonomia dos menores, na contramão da decisão do STF. Por outro lado, se o quórum mínimo for demasiadamente alto, impossibilita-se que os

municípios menores consigam se unir para aprovar sem apoio dos maiores, o que também esvazia a autonomia dos pequenos. Desse modo, há urna margem discricionária do administrador para fixar motivadamente o critério, limitada pelas zonas de certeza negativa²⁵, isto é, quóruns demasiadamente elevados ou diminutos que, indubitavelmente, aniquilem, na prática, a autonomia dos municípios menores.

Especificamente sobre a redação dos parágrafos apresentada, recomendável a alteração da redação dos §§ 3 e 6º do artigo 6º, da minuta. Em primeiro lugar, seria pertinente modificar a redação dos referidos dispositivos para esclarecer, quando se faz referência ao número de votos (para propositura e para aprovação), se tal quantificação é de votos individuais, ou se considera os pesos de cada integrante do Conselho. Nesse sentido, é possível tomar como inspiração a redação do art. 12, III, da LC 184/2018, o qual utiliza ambos os parâmetros, *in verbis*:

Art. 12 O funcionamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana observará as seguintes regras:

II – as sessões do Conselho Deliberativo serão instaladas com a presença de metade de seus integrantes e suas decisões dependerão do **voto favorável de 3/5 (três quintos) do total de votos de todos os membros, considerando-se os distintos pesos, combinado com o voto favorável de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do total de conselheiros contados individualmente; (destacou-se)**

Quanto aos quóruns mínimos de propositura (§ 3º) e de aprovação (§ 6º), repete-se a observação feita anteriormente quanto aos artigos 15, III e 31 da minuta: tais quóruns, em observância ao princípio da razoabilidade, devem ser no mínimo tão ou mais rigorosos do que aqueles fixados no art. 12, II, da LC 184/2018 para as votações ordinárias, tendo em vista que a deliberação quanto a alteração de pesos das votações é evento mais gravoso e extraordinário que uma votação ordinária.

Nesse sentido, destaca-se que o quórum mínimo de propositura de 35 votos, fixado no § 3º, respeita o princípio da razoabilidade, desde que os 35 votos sejam contados considerando-se os pesos, eis que é semelhante ao quórum fixado pelo art. 12, III, da LC 184/2018 para reuniões extraordinárias (113 dos votos, que equivale a 35 votos, considerando-se os pesos²⁶).

Por outro lado, o quórum mínimo de aprovação de 60 votos, fixado no § 6º, não observa o princípio da razoabilidade, porquanto inferior e menos rigoroso que o quórum para votações ordinárias. É inferior, porque o art. 12, II, da LC 184 supratranscrito, exige quórum de 3/5 dos votos, considerando-se os pesos, o que equivale a 62; número superior a 60, portanto. E é menos rigoroso, porque a lei prevê

²⁵Zonas de certeza negativa, positiva e cinzenta são expressões empregadas para classificar diferentes interpretações possíveis de se extrair de conceitos jurídicos indeterminados, isto é, termos de baixa densidade normativa. A zona de certeza positiva é a hipótese de incidência que claramente se enquadra nos limites hermenêuticos do texto da norma, já a zona de certeza negativa é a hipótese de incidência que claramente não se enquadra nos limites hermenêuticos do texto da norma. Por gerarem um juízo de certeza, as zonas de certeza positiva e negativa vinculam o intérprete e estão sujeitas a controle jurisdicional. A zona cinzenta, por sua vez, engloba os casos em que há dúvida se se enquadram ou não nos limites do texto da norma. Por isso, estão sujeitas à margem discricionária do administrador público na sua interpretação. V. BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª Ed., revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 234-235. No caso concreto, o conceito jurídico indeterminado sob análise é o da **autonomia municipal e sua zona de certeza negativa são os quóruns de votação tão altos ou tão baixos que inviabilizam a aprovação ou reprovação de projetos e decisões pelos municípios menores sem o apoio dos maiores**.

²⁶Para realizar essa conta de conversão de a fração de 1/3 em número de votos, considerou-se o anexo II da minuta de regimento interno do Conselho Deliberativo, que contém uma tabela com os pesos e números de votos de cada integrante do Conselho Deliberativo (fls. 107, do PA E-14/001.049123/2019).

dois quóruns: um considerando os pesos (3/5) e outro considerando a contagem de votos individuais (“no mínimo, 50%”, que, como sugiro, deve ser interpretado como maioria simples). Desse modo, recomendável a adequação da redação do § 3, do artigo 6º da minuta.

Por fim, noto a necessidade de revisão ortográfica geral da minuta, a fim de retificar erros gramaticais e de formatação. Nesse sentido, destaco, e.g., a necessidade de revisão do inciso I do artigo 2º, acrescentando o conectivo “e” entre as orações coordenadas. Sugiro a seguinte redação:

“Art. 2 – Ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do *Rio* de Janeiro – Câmara Metropolitana, compete:

I – determinar a realização de estudos necessários ao exercício de suas atribuições, utilizando-se da estrutura do Instituto Rio Metrópole, Autarquia pública estadual criada pela Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018 e disponibilizando os resultados para consulta pública em sítio eletrônico específico do Instituto”

3.3. Resolução nº 002/2019 - Regimento Interno do Conselho Consultivo (fls. 155/165 do PA E 14/001.049121/2019).

Em primeiro lugar, merece atenção a redação do § 2º, do artigo 5º, da minuta de regimento interno do Conselho Consultivo, *in verbis*:

Art. 5, § 2º – Os representantes que não possuem processo de indicação expressamente previsto na Lei Complementar nº 184/2018 serão de livre indicação do Presidente do Conselho Deliberativo. (destacou-se)

Os representantes que não possuem processo de indicação previsto na LC 184 são os seguintes:

I. 03 representantes do Poder Legislativo dos demais Municípios que não o *Rio* de Janeiro (art. 18, § 1º, II, c);

II. 09 representantes do setor empresarial (art. 18, § 1º, III);

III. 09 representantes de órgãos de classe, da academia e de organizações não governamentais (Art. 18, § 1º, IV);

IV. 09 representantes de outros segmentos sociais sendo no mínimo 03 representantes da juventude (Art. 18, § 1º, V);

v. 01 representante do Ministério Público Estadual (Art. 18, § 1º, VI); e

vi. 01 representante da Defensoria Pública Estadual (Art. 18, § 1º, VII).

Vale observar que apesar de a LC 184 não prever' modo específico de indicação dos representantes do Poder Legislativo dos demais Municípios que não o *Rio* de Janeiro, a minuta de regimento interno possui previsão específica para essa categoria no art. 5, § 4, II, c (“mediante consenso firmado entre eles”; previsão essa, inclusive que preserva a autonomia federativa dos municípios).

Quanto aos demais representantes sem modo de indicação na lei (29 representantes no total de diversos setores da sociedade civil, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual), atribuir o poder de indicação de número tão expressivo ao Presidente do Conselho Deliberativo, isto é,

ao Governador do Estado (art. 10, LC 184/2018²⁷), pode levar a alegação de que o Conselho Consultivo está sob controle desproporcional do Estado do Rio de Janeiro, indo de encontro ao princípio da gestão democrática das cidades, consagrado no art. 8, IV, LC 184/2018²⁸. Isso contrariaria, inclusive, a própria função precípua do Conselho Consultivo de fiscalização das atividades da Região Metropolitana e da tomada de decisão pelo Conselho Deliberativo (art. 18, *caput*, da LC 184/2018²⁹).

Verifico que, caso mantida essa previsão, o Governador do Estado do Rio de Janeiro pode obter o controle indireto das deliberações do Conselho Consultivo, já que possuiria o poder de indicação de 32 dos seus 47 membros (ou cerca de 68% dos membros)³⁰.

Para evitar esse problema, o qual pode implicar incompatibilidade com o decidido pelo STF na ADI 1.842, opino (a despeito de se tratar de órgão consultivo) pela alteração da minuta do Regimento Interno do Conselho Consultivo, de modo a prever algum grau de participação dos membros de cada setor e subsetor da sociedade civil representado, bem como de membros do Ministério Público e Defensoria Pública Estaduais na indicação de seus representantes.

Em segundo lugar, quanto à composição do Conselho Consultivo, a minuta de regimento interno prevê, nos artigos 3º a 7º figura do suplente, inovação em relação à LC 184/2018, que nada prevê a respeito da existência de suplentes. Tal inovação é juridicamente viável se não resultar em aumento de despesas para o Poder Público, a luz do artigo 84, VI, a, da CRFB/88³¹ e do artigo 28, da LC 184/2018³².

Assim, recomenda-se, até mesmo por uma questão de igualdade de tratamento, o acréscimo do suplente à previsão do artigo 3º, da minuta, que trata da vedação de remuneração dos conselheiros. Sugiro a adoção da seguinte redação:

“art. 3º – Os representantes e seus suplentes não serão remunerados e terão as respectivas designações formalizadas por ato do Conselho Deliberativo”.

Ainda quanto aos suplentes, como eles possuem poder de voto (art. 7, parágrafo único da minuta de regimento interno), recomenda-se que a minuta de Regimento Interno preveja expressamente o seu modo de indicação, que deve ser semelhante ao do seu respectivo titular, em respeito ao princípio da isonomia.

Pela redação atual, como os suplentes não possuem modo de indicação previsto nem na lei, nem na minuta de regimento interno, corre-se o risco de recaírem na regra do art. 5º, § 2º, da minuta, pela qual os representantes que não possuem processo de indicação expressamente previsto na LC nº

²⁷Art. 10 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

²⁸Art. 8º São princípios a serem respeitados nas regiões metropolitanas: IV – gestão democrática das cidades;

²⁹Art. 18 Fica instituído o Conselho Consultivo da Região Metropolitana com o objetivo de assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum.

³⁰Para chegar a esse número, considerou-se a previsão dos incisos do § 1º, do artigo 18, pelos quais o Governador do Estado indica 03 representantes do Poder Executivo Estadual (inciso I, alínea a), que se somam aos 27 representantes de diversos setores da sociedade civil (incisos III a V), a I representante do Ministério Público Estadual (inciso VI) e a I representante da Defensoria Pública Estadual (inciso VII), os quais, pelos termos do § 2º, do art. 5, da minuta de Regimento Interno do Conselho Consultivo, também seriam indicados pelo Governador do Estado. Além disso, o § 1º, do artigo 18 prevê que o Conselho possui 47 membros no total.

³¹Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

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

³²Art. 28 As funções dos membros dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana serão exercidas sem remuneração.

184/2018 serão de livre indicação do Governador do Estado (enquanto, Presidente do Conselho Deliberativo).

Tal previsão é problemática. Parece-me excessivo que o Governador tenha o poder de indicação dos suplentes de todos os membros do Conselho Consultivo, inclusive dos suplentes de representantes do Poder Legislativo Estadual e dos Poderes Legislativo e Executivo de outros Entes Federativos, considerando a autonomia federativa e separação dos poderes, em linha com o STF. Também viola o princípio da isonomia, tendo em vista que está tratando situações iguais (modo de indicação do titular e do suplente) de forma diferente, sem que se apresente justificativa³³ E, por fim, viola o princípio da gestão democrática das cidades (art. 8, VI, da LC 184/2018), pois resulta em desequilíbrio a favor do Estado do Rio de Janeiro, em contradição ao modelo determinado pelo STF no julgamento da ADI nº 1.842.

Em terceiro lugar, quanto aos Comitês Técnicos Intersetoriais do Conselho Deliberativo, ao comparar a redação das previsões da minuta do Regimento Interno do Consultivo com as da minuta do Regimento Interno do Conselho Deliberativo, nota-se a pertinência de aprimoramento da redação do artigo 13 do Regimento Interno do Conselho Consultivo de modo a se harmonizar com a previsão do parágrafo único do artigo 13 do Regimento Interno do Conselho Deliberativo. Segue a redação atual de ambas as previsões, para comparação:

Art. 13 – O Plenário [do Conselho Consultivo] indicará seus representantes para os Comitês Técnicos Intersetoriais criados pelo Conselho Deliberativo e poderá convidar personalidades de notório saber para assessoria técnica, sempre que julgar necessário. [Regimento Interno Conselho Consultivo]

Art. 13, parágrafo único - Para integrar os Comitês Técnicos, poderão ser convidados membros do Conselho Consultivo e/ou personalidades de notório saber assim como universidades, entidades, organismos especializados ou empresas. [Regimento Interno Conselho Deliberativo]

Para fins de sistematização das minutas e coerência entre si, sugiro a seguinte redação para o artigo 13 do Regimento Interno do Conselho Consultivo:

“Art. 13 – Quando Conselho Deliberativo convidar membros do Conselho Consultivo para integrar os Comitês Técnicos Intersetoriais, o Plenário indicará seus representantes e poderá convidar personalidades de notório saber para assessoria técnica, sempre que julgar necessário” [Regimento Interno Conselho Consultivo]

³³Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, para se verificar se determinada norma discriminadora respeita o princípio da isonomia: "tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é erigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificativa racional para, à vista do desregulador adotado, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade afirmada. (...). Então, no que atina ao ponto central da matéria abordada procede afirmar: é agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou a exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arrendamento do gravame imposto. Cabe, por isso mesmo, quanto a este aspecto concluir: o critério especificador escolhido pela lei, a fim de circunscrever os atingidos por uma situação jurídica - a dizer: o fator de discriminação - pode ser qualquer elemento radicado neles; todavia, necessita inarredavelmente, guardar relação de pertinência lógica com a diferenciação que dele resulta. Em outras palavras: a discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. Impende que exista uma adequação racional entre o tratamento diferenciado construído e a razão diferencial que lhe serviu de supedâneo. Segue-se que, se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia". MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 38-39.

Em quarto lugar, recomenda-se que seja realizada uma revisão ortográfica e gramatical geral da minuta a fim de identificar e corrigir erros e sanar ambiguidades. Identifico erro gramatical a ser corrigido no inciso IV do artigo 12, da minuta, na expressão “elaborar parecer sob matéria”. Deve haver, aqui, a substituição do vocábulo “sob” por “sobre”. Constatado também ambiguidade que justifica uma revisão da redação do art. 23, § 1º da minuta, *in verbis*:

Art. 23, § 1º – **Se algum conselheiro tiver dúvidas** sobre o resultado da votação **poderá requerer verificação de contagem, uma única vez**, independentemente da aprovação do Plenário. (*destacou-se*)

Recomendável alterar a redação deste dispositivo de forma a esclarecer se a expressão “uma única vez” significa uma única vez por conselheiro ou uma única vez no total, de modo a trazer maior segurança jurídica na interpretação da norma.

Finalmente, verifica-se que o inciso VI do artigo 12, da minuta ao fixar que o quórum de convocação das reuniões extraordinárias do Conselho Consultivo é de 1/3, o que contraria o artigo 18, § 4º, III, da LC 184/2018, que prevê quórum de 1/4 para a mesma situação. Assim recomenda-se a retificação da minuta para não recair em ilegalidade.

3.4. Resolução nº 003/2019 - Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (fls. 79/85 do PA E-14/001.04906712019).

Em princípio, ao que me parece, a minuta de Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana é juridicamente viável. Entretanto, como a instituição de Fundo é matéria de direito financeiro e orçamentário, se encontra fora da seara de competência desta Procuradoria Administrativa, conforme dispõe o art. 40-A do Regimento Interno da PGE-RJ³⁴ Logo, nos parece, *s.m.j.*, recomendável a submissão da minuta em questão para análise pela procuradoria especializada competente.

4. Conclusão.

A) Ante o exposto, é possível enumerar as **conclusões e recomendações** alcançadas ao longo do parecer nos seguintes enunciados objetivos:

1. Os processos administrativos E-14/001.049123/2019, E-14/001.049121/2019 e E-14/001.049067/2019, que tratam, respectivamente, das minutas de Regimento Interno dos Conselhos Deliberativo e Consultivo e de Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, devem ser instruídos, em atendimento ao art. 4º do Decreto nº 31.896/2002, com minuta contendo: (i) a exposição de motivos, (ii) as notas explicativas e (iii) as justificativas para a edição do ato, bem como (iv) a indicação de prévia dotação orçamentária para cobrir as despesas iniciais de custeio do órgão;

2. Mantenho o posicionamento adotado na ocasião do Parecer nº 03 /2019 ARCY/PG-17, no sentido de que é viável a vinculação finalística do Instituto Rio Metrôpole à Região

³⁴Art. 40-A – À Procuradoria Administrativa compete a elaboração de pareceres em matérias de alta indagação atinentes ao Direito Administrativo e ao Direito Constitucional, desde que não afetas à competência das demais Procuradorias Especializadas, bem como em outras consultas que lhe sejam encaminhadas pelo Procurador Geral do Estado por sua especial relevância, respeitado, em todo caso, o art. 5º do Decreto n. 40.500, de 1º de janeiro de 2007.

Metropolitana, órgão de natureza interfederativa. Tal vinculação não gera incompatibilidade com a natureza do Instituto de autarquia especial estadual para fins organizacionais;

3. As minutas objeto de análise são adequadas do ponto de vista jurídico formal, tendo em vista que apresentam a forma prescrita em lei. Os Regimentos Internos do Conselho Deliberativo e Consultivo e o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana assumem forma de resolução, que devem ser aprovadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (art. 11, V c/c § 1º c/c 22 da LC 184/2018). E o Regulamento do Instituto Rio Metrópole, por sua vez, é instituído como anexo ao Decreto de instalação do Governador do Estado (art. 24, caput e § 1º da LC 184/2018);

4. O conteúdo do Decreto de instalação e do Regulamento do Instituto Rio Metrópole parecem cumprir, em abstrato, com os parâmetros e recomendações estabelecidos em sede do Parecer nº 03/2019 ARCY/PG-17, no sentido de que não promovam o esvaziamento da capacidade de organização regimental da autarquia, em linha com a autonomia que se lhe atribuiu na Lei Complementar nº 184/2018 e a preocupação do STF de necessidade de equilíbrio na participação do organismo metropolitano. A esse respeito, observou-se que as minutas apresentadas focaram em fixar as atribuições de cada órgão interno da autarquia, sem se imiscuir a fundo em aspectos relativos a processos decisórios;

5. Ademais, vale observar que nada impede o Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole de futuramente alterar as disposições do regulamento por ato normativo próprio, tendo em vista que o art. 13, IV, da LC nº 184/2018, lhe confere esta competência, como verdadeira medida de preservação de sua autonomia;

6. Por fim, ressalto a importância de realização de uma revisão ortográfica e gramatical geral de todas as minutas de modo a corrigir erros e eliminar eventuais ambiguidades e incoerências na redação. Destaque-se a necessidade de verificação de ocorrência de ambiguidade em relação ao emprego das expressões “Conselho Deliberativo” e “Diretoria” nas minutas de Decreto e Regulamento do Instituto Rio Metrópole, com destaque para os seguintes dispositivos da minuta de regulamento: art. 14, caput; art. 21, § 1º; art. 22, § 1º; art. 24, parágrafo único; art. 25, parágrafo único; art. 26.

B) Acerca do teor da minuta de **Decreto de instalação do Instituto Rio Metrópole** (fls. 149/150 do PA E 14/001.049122/2019), é possível enumerar as conclusões nos seguintes enunciados objetivos:

1. O artigo 2º da minuta de Decreto e o artigo 1º da minuta de regulamento (Anexo I) são contraditórios entre si ao preverem a vinculação do Instituto Rio Metrópole a diferentes órgãos da Administração Direta Estadual. Assim, é preciso sanar a contradição da redação das minutas, harmonizando-as de forma a definir a qual dos órgãos o Instituto Rio Metrópole se vinculará: se à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança (art. 2, da minuta de Decreto) ou se ao Gabinete do Governador (art. 1, do Regulamento);

2. Recomendável a alteração da redação do parágrafo único do artigo 3º da minuta de Decreto para sanar ambiguidade quanto à expressão “deliberação do Conselho Deliberativo”, uma vez que pode ser interpretada tanto como “Conselho Deliberativo da Região Metropolitana”, como “Conselho Deliberativo do próprio Instituto Rio Metrópole”. Sugiro, no lugar, a alteração para “deliberação de seu Conselho Deliberativo”;

3. Recomendo a substituição do vocábulo “jurisdição” empregado no artigo 3º, *caput*, da minuta de Decreto por “competência”;

4. Por fim, recomendo que a retificação da redação do art. 6, do Decreto, quanto a expressão “cargos e comissões [SIC) referidas no art. 5”. Verifica-se que o art. 5 da minuta emprega a expressão “cargos em comissão e funções gratificadas”, logo sugiro que a mesma expressão utilizada no art. 5 seja empregada também no artigo 6, para fins de uniformização da redação.

C) Acerca do teor da minuta de Regulamento do Instituto Rio Metrópole (fls. 130/142, do PA E-14/001.049122/2019), é possível enumerar as conclusões nos seguintes enunciados objetivos:

1. Recomenda-se a substituição do vocábulo '*Jurisdição*', empregado no título: “*CAPITULO I* –

DA NATUREZA JURÍDICA, SEDE E JURISDIÇÃO” e no art. 2º, da minuta de regulamento, pelo vocábulo “competência”;

2. Em segundo lugar, recomendável que, para fins de uniformização e coerência das minutas, o parágrafo único do art. 2, da minuta de regulamento tenha a mesma redação do parágrafo único do art. 3º da minuta de decreto. Sugiro a seguinte redação:

“Art. 2º, parágrafo único - Sempre que o interesse social o exigir, o Instituto Rio Metrópole poderá, **a critério e deliberação de seu Conselho Deliberativo**, criar superintendências, escritórios, representações ou quaisquer outros estabelecimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e na Capital Federal”

3. Para fins de adequação da minuta de Regulamento à LC 184/2018, cujo artigo 13 prevê a existência de um Conselho Deliberativo do próprio Instituto Rio Metrópole, e também visando a sanar uma série de ambiguidades causadas pelo emprego do vocábulo “Diretoria” para fazer referência ao órgão de cúpula da autarquia (e.g.: art. 22, § 1º; art. 24, parágrafo único; art. 25, parágrafo único). Sugiro a troca de nomenclatura “Diretoria” por “Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole”, o que demandaria, inclusive uma revisão geral da minuta, em especial dos artigos 17 a 20. Para fins de uniformização, também sugiro que onde consta o título “Capítulo II – Da Diretoria” (fls. 12 da minuta) seja acrescido abaixo o título “Seção I – Do Conselho Deliberativo”;

4. Sugiro a correção de dois problemas que se verificam da análise do artigo 5º da minuta, que funciona como um índice das seções e subseções da minuta que tratam da estrutura organizacional. O primeiro refere-se à numeração de seus incisos que não segue um padrão único e claro e não corresponde com as seções e subseções do Regulamento, deixando de fora, por exemplo, o órgão de Auditoria Interna (Seção V). O segundo, refere-se à topografia que poderia ser otimizada com a inversão da ordem dos Capítulos III (Da Estrutura Organizacional) e IV (Do Patrimônio e das Receitas) do Título I, de modo que o Capítulo III (art. 5º, que contém índice da estrutura organizacional) seja seguido imediatamente pelo Título II, que contém as competências de cada um dos órgãos elencados no artigo 5º. Com essa inversão, os atuais artigos 6º, 7º e 8º, seriam renumerados para artigos 5º, 6º e 7º e o atual artigo 5º passaria a ser o artigo 8º.

5. Recomendável que os nomes das siglas utilizadas nos incisos III (“PEDUI”) e VI (“FDRM”) do artigo 18, da minuta de regulamento sejam escritas também por extenso para permitir a identificação, eis que, salvo engano, estão sendo mencionadas pela primeira vez na minuta.

6. Os incisos II e VIII do artigo 14 da minuta de regulamento ao submeter ao crivo da PGERJ minutas e manifestações da Procuradoria do Instituto Rio Metrópole, a princípio, não viola a autonomia da autarquia (art. 13, § 3º, LC 184/2018), nem a orientação do STF, na ADI 1.842, no sentido de que a região metropolitana deve preservar a autonomia federativa dos municípios integrantes, uma vez que essa competência da PGE-RJ restringe-se a matérias de cunho organizacional da autarquia (pessoal, licitações, contratos administrativos, acordos no geral e direito financeiro). Importante se atentar, porém, que as demais matérias que não sejam de cunho organizacional, não devem se submeter à supervisão da PGE-RJ por estarem abrangidas na competência decisória do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (e.g.: criação de novos serviços públicos metropolitanos).

D) Acerca do teor da minuta de Resolução nº 00112019 – Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (fls. 94/107 do PA E-14/001.049123/2019), é possível enumerar as conclusões nos seguintes enunciados objetivos:

1. Recomendável a alteração da redação do artigo art. 2, VIII, b, da minuta do Regimento Interno mediante a substituição da expressão “determinar a elaboração” por “elaborar”, de modo a se adequar ao art. II, VIII, b, da LC nº 184/2018, ou, ao menos, que se especifique que, *a posteriori*, o Conselho

apreciará a minuta vinda de órgão consultivo que elaborou o texto;

2. O art. 2, X, a, do Regimento Interno, ao estabelecer que cabe ao Conselho Deliberativo “aprovar e fiscalizar a implementação do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana” também diverge da redação art. 11, X, a, da LC 184/2018, que determina que cabe ao Conselho Deliberativo “colaborar com a área competente na elaboração, aprovação e fiscalização da implantação do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana”. Nesse segundo caso, porém, não se vislumbra violação à lei, tendo em vista que esta não fixa competência para a elaboração, aprovação e fiscalização do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana, havendo espaço de legítima discricionariedade do administrador público para fixar competência;

3. Recomenda-se a alteração da redação do art. 14, I da minuta de regimento interno (“por determinação do presidente do Conselho”, isto é, do Governador do Estado, cf. art. 10, da LC 184/2018) de modo a se adequar à redação adotada pelo art. 11, § 3º, I, da LC 184/2018 (“por determinação do presidente do Órgão Executivo”, isto é, do Presidente do Instituto Rio MetrÓpole, cf. art. 14, LC 184/2018), uma vez que tal alteração de competência por regulamento não só é ilegal, como também viola a autonomia administrativa da autarquia (art. 13, § 1, LC 184/2018);

4. O art. 15, III, da minuta de regimento interno, que regulamenta o artigo 12, II, da LC 184/2018, ao alterar a redação do texto lei de “no mínimo, 50% do total de conselheiros” para “no mínimo, 50% do total de conselheiros presentes”, realiza interpretação lógica e teleológica do texto da lei, preenchendo lacuna de regulação e garantindo segurança jurídica na fiel aplicação da lei, em consonância com o princípio da eficiência e com o artigo 84, IV, da Constituição da República c/c art. 30 da LINDB. Isso porque evita a interpretação absurda que iguala os quóruns de instalação e de votação;

5. Para assegurar ainda mais segurança jurídica na interpretação dada à lei pelo artigo 15, III, da minuta de regimento interno do Conselho Deliberativo, sugiro seja aprimorada a redação do dispositivo, de modo que o quórum de aprovação deixe de ser de “no mínimo 50%”, e passe a ser de “maioria simples”, uma vez que a expressão “no mínimo 50%” pode levar ao equívoco de haveria aprovação em caso de empate na votação. Já a expressão “maioria simples” toma claro que o quórum de aprovação é o número inteiro imediatamente superior ao da metade dos presentes, atendendo assim à teleologia da lei;

6. Recomendo a alteração da redação do artigo 31 da minuta tendo em vista que prevê quórum para alteração do Regimento Interno (maioria absoluta) menos gravoso do que o quórum para votações ordinárias (art. 12, II, da LC 184/2018), de 3/5 do total de membros considerando-se os pesos, o que viola o princípio da razoabilidade, tendo em vista que a alteração de regimento interno é evento extraordinário, mais gravoso do que as decisões tomadas em votações ordinárias. Replicam-se nesse caso, as mesmas observações feitas em relação ao art. 15, III, da minuta;

7. Em relação à regulamentação do § 3º do artigo 10, da LC 184/2018, pelos §§ 2º a 7º, do artigo 6º da minuta de Regimento Interno, destaca-se que o Regimento Interno é meio adequado e até recomendável para regulamentação do procedimento de alteração do peso dos votos dos membros do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana mediante aporte de recursos, conforme orientação fixada no Parecer nº 03 /2019 ARCY/PG-17;

8. Em relação ao § 2º do artigo 6º, da minuta, a previsão de condicionamento da alteração dos pesos à “*implementação de projeto específico*”, de forma a conferir caráter transitório e pontual à alteração do poder de voto, é medida salutar que incentiva o aporte de recursos por parte dos entes que integram a região metropolitana, pois lhes conferem grau maior de autonomia na decisão sobre a destinação a ser dada a esses valores, ao mesmo tempo em que representa relevante proteção contra o risco de concentração de poderes no Conselho Deliberativo por parte dos entes de maior poderio econômico. Assim atende ao espírito da ADI 1.842/RJ, que pugna pelo impedimento de concentração de poder decisório quanto aos rumos da Região Metropolitana;

9. Observa-se também que a minuta de regimento interno observou a orientação do Parecer nº 03

/2019 ARCY/PG-17 de condicionar a alteração dos pesos de votação via aporte de recursos à autorização do Conselho Deliberativo, assim como de fixar condições para o aporte e regras procedimentais para participação e voto.

10. Importante ressaltar que a fixação de tais parâmetros deve ser fundamentada na exposição de motivos do Regimento Interno do Conselho Deliberativo, orientação do Parecer nº 03 /2019 ARCY/PG-17 ainda pendente de cumprimento. **Devem ser motivados, sobretudo, os critérios de votação eleitos e os quóruns mínimos para proposta e aprovação fixados;**

11. Ressalte-se que é importante, na justificativa, demonstrar que a fixação do quórum mínimo para aprovação é um **montante que equilibra a dificuldade de os entes federativos maiores se imporem sobre os demais, mas que ao mesmo tempo não impossibilite que entes menores tenham chance de se imporem nas votações;**

12. A fim de evitar ambiguidade, recomendável a alteração da redação dos §§ 3 e 6º do artigo

6º, da minuta para esclarecer que, quando se referem ao número de votos (para propositura e para aprovação) se a quantificação é de votos individuais ou se considera os pesos de cada integrante do Conselho;

13. Quanto aos quóruns mínimos de propositura (§ 3º) e de aprovação (§ 6º), repete-se a observação feita anteriormente quanto aos artigos 15, III e 31 da minuta: tais quóruns, em observância ao princípio da razoabilidade, devem ser no mínimo tão ou mais rigorosos do que aqueles fixados no art. 12, II, da LC 184/2018 para as votações ordinárias, tendo em vista que a deliberação quanto a alteração de pesos das votações é evento mais gravoso e extraordinário que uma votação ordinária.

14. Nesse sentido, destaca-se que o quórum mínimo de propositura de 35 votos, fixado no § 3º, respeita o princípio da razoabilidade, desde que os 35 votos sejam contados considerando-se os pesos, eis que é semelhante ao quórum fixado pelo art. 12, UI, da LC 184/2018 para reuniões extraordinárias (1/3 dos votos, que equivale a 35 votos, considerando-se os pesos³⁵).

15. Por outro lado, o quórum mínimo de aprovação de 60 votos, fixado no § 6º, não observa o princípio da razoabilidade, pois inferior e menos rigoroso que o quórum para votações ordinárias. É inferior, porque o art. 12, II, da LC 184 supratranscrito, exige quórum de 3/5 dos votos, considerando-se os pesos, o que equivale a 62; número superior a 60, portanto. E é menos rigoroso, porque a lei prevê dois quóruns: um considerando os pesos (3/5) e outro considerando a contagem de votos individuais (“no mínimo, 50%”, que, como sugiro, deve ser interpretado como maioria simples). Desse modo, recomendável a adequação da redação do § 3, do artigo 6º da minuta;

16. Por fim, noto a necessidade de realização de uma revisão ortográfica geral da minuta, a fim de retificar erros gramaticais e de formatação. Destaco, *e.g.*, a necessidade de revisão da redação do inciso I do artigo 2º, I, acrescentando-se o conectivo "e" entre as orações coordenadas. Sugiro a seguinte redação:

“Art. 2º – Ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Câmara Metropolitana, compete:

I – determinar a realização de estudos necessários ao exercício de suas atribuições, utilizando-se da estrutura do Instituto Rio MetrÓpole, Autarquia pública estadual criada pela Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018 e disponibilizando os resultados para consulta pública em sítio eletrônico específico do Instituto”

³⁵Para realizar essa conta de conversão de a fração de 1/3 em número de votos, considerou-se o anexo II da minuta de regimento interno do Conselho Deliberativo, que contém uma tabela com os pesos e números de votos de cada integrante do Conselho Deliberativo (fls. 107, do PA E-14/001.049123/2019).

E) Acerca do teor da minuta de **Resolução nº 002/2019 - Regimento Interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana** (fls. 155/165 do PA E-14/001.04912112019), é possível enumerar as conclusões nos seguintes enunciados objetivos:

1. Opino pela alteração da redação do § 2º, do artigo 5º, da minuta que prevê que os membros do Conselho Consultivo que não possuem processo de indicação expressamente previsto na LC 184/2018 (isto é, representantes de diversos setores da sociedade civil e representantes do Ministério Público e Defensoria Pública Estaduais) seriam de livre indicação do Presidente do Conselho Deliberativo, isto é do Governador do Estado (art. 10, LC 184/2018). Tal previsão, na prática, pode ferir o princípio da gestão democrática das cidades (art. 8º, IV, LC 184/2018), e implicar desequilíbrio em favor do Estado.

Tal estado de coisas pode ir de encontro ao que decidiu o STF na ADI nº 1.842. Assim, ainda que se trate de órgão consultivo, de modo a se evitarem questionamentos, recomenda-se alteração da minuta de modo a prever algum grau de participação dos membros de cada setor e subsetor da sociedade civil representado, bem como de membros do Ministério Público e Defensoria Pública Estaduais na indicação de seus respectivos representantes;

2. Recomenda-se a alteração da redação do artigo 3º, da minuta, de modo a acrescentar os suplentes na previsão de que tal função não será remunerada, de modo que a minuta observe artigo 84, VI, a, da CRFB/88 e do artigo 28, da LC 184/2018;

3. Ainda quanto aos suplentes, como eles possuem poder de voto (art. 7º, parágrafo único da minuta de regimento interno), recomenda-se que a minuta de Regimento Interno preveja expressamente que o seu modo de indicação, que deve ser semelhante ao do seu respectivo titular, em respeito ao princípio da isonomia;

4. Para fins de conferir maior coerência e sistematicidade na redação das minutas de Regimento Interno dos Conselhos Deliberativo e Consultivo, recomenda-se a seguinte redação para o artigo 13 do Regimento Interno do Conselho Deliberativo:

“Art. 13 – Quando Conselho Deliberativo convidar membros do Conselho Consultivo para integrar os Comitês Técnicos Intersetoriais, o Plenário indicará seus representantes e poderá convidar personalidades de notório saber para assessoria técnica, sempre que julgar necessário” [Regimento Interno Conselho Consultivo]

5. Identifiquei erro gramatical a ser corrigido no inciso IV do artigo 12, da minuta, na expressão “elaborar parecer sob matéria”. O caso é de substituição do vocábulo “sob” por “sobre”.

6. Recomendável alterar a redação do artigo 23, § 1º da minuta a fim de esclarecer se a expressão “uma única vez” significa uma única vez por conselheiro ou uma única vez no total, de modo a trazer maior segurança jurídica na interpretação da norma;

7. Enfim, verifica-se que o inciso VI do artigo 12, da minuta ao estabelecer que o quórum de convocação das reuniões extraordinárias do Conselho Consultivo é de 113, contraria expressamente o artigo 18, § 4º, III, da LC 184/2018, que prevê quórum de 114 para a mesma situação. Assim recomenda-se a retificação da minuta para não recair em ilegalidade.

Acerca do teor da minuta de Resolução nº 003/2019 - Regulamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (fls. 79/85 do PA E-14/001.049067/2019), em abstrato, não vislumbro óbice jurídico. Entretanto, como a instituição de Fundo envolve exame de direito financeiro e orçamentário, penso ser recomendável a submissão da minuta em questão para análise pela procuradoria especializada competente na matéria.

Também recomendável o encaminhamento da minuta de Exposição de Motivos do Decreto e Regulamento do Instituto Rio Metrópole (às fls. 126/127, do P A E-14/001-049122/2019) para análise

por parte da procuradoria especializada competente em matéria de direito financeiro e orçamentário, para que esta avalie a necessidade ou não de prévia previsão de dotação orçamentária específica para a instalação do Instituto Rio Metrópole ou se bastaria a autorização genérica prevista no artigo 30, da LC.184/2018, tendo em consideração, inclusive, os limites e condições, estabelecidos pelo Regime de Recuperação Fiscal, para aumento de despesas públicas do Estado do Rio de Janeiro.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2019.

ANDRÉ RODRIGUES CYRINO

Procurador do Estado

Chefe da Procuradoria Administrativa (PG-17)

VISTO

Ref. Processos Administrativos:

E-14/001.049122/2019 - Regulamento do Instituto Rio Metrópole

E-14/001.049123/2019 - Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana

E-14/001.04912112019 - Regimento Interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana;

E-14/001.049067/2019 - Regulamento Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana

Visto. **Aprovo, com ressalvas**, o Parecer nº 08.2019/ARCY/PG-17, da lavra do Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa (PG-17) **ANDRÉ RODRIGUES CYRINO**, que analisou, à luz da Lei Complementar nº 184/2018 e de considerações jurídicas complementares, a possibilidade de (i) vinculação do Instituto Rio Metrópole à Região Metropolitana, bem como a viabilidade jurídica (ii) da minuta de Regulamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, (iii) da minuta de Regulamento do Conselho Consultivo da Região Metropolitana e (iv) da minuta de Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Regulamento do Instituto Rio Metrópole pode ser aprovado como anexo ao Decreto de instalação da Autarquia (cf. art. 24, *caput*, e § 1º da LC 1854/2018), ao passo que os regimentos internos dos conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana, bem como o regulamento do Fundo de Desenvolvimento, devem ser aprovados por resolução do Conselho Deliberativo (art. 11, V c/c 22 da LC 184/2018), de forma a assegurar a autonomia funcional da Região Metropolitana, como entidade interfederativa.

O Parecerista concluiu pela viabilidade jurídica da vinculação finalística do Instituto Rio Metrópole à Região Metropolitana, órgão de natureza interfederativa, com base no artigo 13, *caput*, da LC 184/2018, pois tal vinculação não desnatura o Instituto como autarquia especial estadual para fins organizacionais. Tal vinculação finalística é relevante para que o Instituto possa desempenhar a atribuição de órgão executivo da Região Metropolitana.¹

Quanto às minutas de Regulamento, o parecerista concluiu que, em linhas gerais, estão formalmente adequadas, mas carecem de correções de redação, especificadas no bojo do Parecer, que deixamos de sintetizar nesse visto, para preservar a redação original das recomendações, salvo quanto às menções, constantes das minutas, ao "Conselho Deliberativo", ponto em relação ao qual cabe uma ressalva ao opinamento do i. Procurador.

Verifica-se no artigo 9º, I da Lei Complementar nº 184/2018 que o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana é órgão de governança da Região Metropolitana, com composição definida no artigo 10 e atribuições definidas no art. 11, ambos da LC 184/2018.

Já o Instituto Rio Metrópole é *órgão executivo* da Região Metropolitana, é disciplinado os artigos 13 a 17 da LC 184/2018. Nesses dispositivos, há diversas menções ao *Conselho Deliberativo da Região Metropolitana*, ou simplesmente ao "*Conselho Deliberativo*". Parece-nos que a expressão "*Conselho Deliberativo*" se refere ao *Conselho Deliberativo da Região Metropolitana*, não existindo um "Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole".

Esse entendimento é reforçado pela redação do *caput* do artigo 13, no sentido de que o Instituto

¹Essa vinculação híbrida de órgãos públicos não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. As juntas comerciais, por exemplo, também se sujeitam a dupla vinculação, no caso técnica e administrativa, como previsto no artigo 6º da Lei nº 8934/94: "Art. 6.: Art. 6º: As juntas comerciais subordinam-se, administrativamente, ao governo do respectivo ente federativo e, tecnicamente, ao Departamento Nacional de Registra Empresarial e Integração, nos termos desta Lei".

Rio Metrópole tem a “*fun o de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribui es* e pela reda o do *caput* do artigo 14, no sentido de que “o Instituto Rio Metrópole será administrado por equipe composta de um presidente e cinco diretores, nomeados pelo Governador do Estado e aprovados pelo Conselho Deliberativo”, que   o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

Portanto, diferentemente do proposto pelo i. Procurador parecerista², em todas as oportunidades que as minutas de decreto e regulamentos se referem ao “Conselho Deliberativo”, deverá ser entendido que se trata do *Conselho Deliberativo da Região Metropolitana*, não havendo que se alterar as referidas minutas para referência a um conselho deliberativo do Instituto Rio Metrópole, por falta de previsão na Lei Complementar n  184/2018.

Em rela o   forma o do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, a minuta de Regimento Interno desse  rg o (Resolu o n  002/2019 – fls. 155/165 do P.A. E- 14/001.049121/2019), bem observa o i. Procurador parecerista (fl. 23 e segs. do parecer) que o   2  do artigo 5  da minuta dispõe que “os representantes que não possuem processo de indica o expressamente previsto na Lei Complementar n  184/2018 serão de livre indica o do Presidente do Conselho Deliberativo” e que tal previsão pode gerar críticas em rela o ao poder do Estado na indica o desses representantes.

Em vista disso, para sanar o problema apontado pelo i. Procurador parecerista, recomenda-se, de forma diversa da sugestão do i. Procurador (1  parágrafo de fl. 25 do Parecer), que a fim de preservar o caráter interfederativo da Região Metropolitana, que a reda o do   5  do artigo 5  da minuta de regulamento do Conselho Deliberativo seja reformulada, passando a prever que “os representantes que não possuem processo de indica o expressamente previsto na Lei Complementar n 184/2018 serão indicados pelo Presidente do Conselho Deliberativo e aprovados por delibera o desse Conselho”, o que supre o déficit democrático apontado.

Essa soluço nos parece, a um só tempo, condizente com a teleologia da LC 184/2018, de garantir o caráter interfederativo da Região Metropolitana e com a eficiência necessária para a composi o do seu Conselho Consultivo.

O Parecerista destaca que, apesar de o artigo 30 da LC 184/2018 autorizar o Poder Executivo a promover as altera es orçamentárias necessárias   instala o do Instituto,   recomendável que os dados da realoca o orçamentária já constem da minuta de decreto relativa ao instituto, entendimento que ratificamos. Caso seja identificada pelos órgãos estaduais competentes d vida jurídica específica sobre as altera es orçamentárias pertinentes, poderá ser formulada nova consulta jurídica a esta PGE.

Também em rela o   institui o do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana   necessário que seja promovida a aloca o dos recursos orçamentários necessários, podendo ser formulada consulta jurídica a esta PGE quanto a questões específicas sobre as quais haja necessidade de especial exame.

No que tange a instru o, o Parecerista recomendou que os processos administrativos E-14/001.049123/2019, E-14/001.049121/2019 e E-14/001.049067/2019, tenham a sua instru o robustecida, incluindo-se (i) exposi o de motivos, (ii) notas explicativas, (iii) justificativa para a edi o dos atos e (iv) indica o de prévia dota o orçamentária para cobrir as despesas iniciais de custeio do órgão.

  Secretaria de Estado de Governo e Rela es Institucionais, em devolu o, para efetiva o do cumprimento de todas as recomenda es formuladas no Parecer, com as ressalvas constantes desse Visto, recomendando-se o encaminhamento de cópia do Parecer e de fls. 79/85, do PA E-14/001.049064/2019 e fls. 126/127, do PA E-14/001.049122/2019, ao Núcleo de Monitoramento do Regime de Recupera o Fiscal, com vistas ao exame de eventuais reflexos no Regime de Recupera o

²O Procurador faz referência a um suposto Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole nos seguintes parágrafos do parecer: 1  parágrafo da página 7; 2  e 3  parágrafos da página 8; 4  e 5  parágrafos da página 9; 1  e 2  parágrafos da página 10; 1 , 2  e 3  parágrafos da página 11.

Fiscal.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2019.

SÉRGIO LUIZ BARBOSA NEVES
Subprocurador-Geral do Estado.