

Ministro JOAQUIM BARBOSA  
Presidente  
Documento assinado digitalmente

## PLENÁRIO

### ACÓRDÃO

Centésima Trigésima Terceira Ata de Publicação de Acórdãos,  
realizada nos termos do art. 95 do RISTF.

#### ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842 (178)

ORIGEM : ADI - 29337 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
PROCED. : RIO DE JANEIRO  
RELATOR : MIN. LUIZ FUX  
REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES  
REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT  
ADV.(A/S) : CARLOS ROBERTO SIQUEIRA CASTRO E OUTRO  
ADV.(A/S) : SÉRGIO CARVALHO  
INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Decisão:** Após o voto do Relator, Ministro Maurício Corrêa, Presidente, que afastava a preliminar de inépcia da ação argüida pela Advocacia-Geral da União; julgava prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24.631, de 03 de setembro de 1998, bem como em relação aos artigos 1º, 2º, 4º e 11 da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, ambos do Estado do Rio de Janeiro, por perda superveniente de seu objeto; e, no mais, julgava improcedentes as ações, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso e Nelson Jobim. Plenário, 12.04.2004.

**Decisão:** Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência, em exercício, do Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente. Plenário, 02.06.2004.

**Decisão:** Prosseguindo no julgamento, após os votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim (Presidente), julgando procedente, em parte, a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembléia Legislativa", contida no inciso I do artigo 5º; do parágrafo único do mesmo artigo 5º; do artigo 6º e incisos I, II, IV e V; do artigo 7º e do artigo 10, todos da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Não participou da votação o Senhor Ministro Eros Grau por suceder ao Senhor Ministro Maurício Corrêa, que proferira voto. Plenário, 08.03.2006.

**Decisão:** Colhido o voto-vista do Senhor Ministro Gilmar Mendes, que julgava parcialmente procedente a ação, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Não participam da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Eros Grau, por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Maurício Corrêa. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa (com voto proferido em assentada anterior) e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e os Senhores Ministros Marco Aurélio e Carlos Britto. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 03.04.2008.

**Decisão:** O Tribunal rejeitou a preliminar de insuficiência de *quorum* para prosseguimento do julgamento da ação direta, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Colhido o voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal julgou prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24.631/1998, do Estado do Rio de Janeiro, e quanto ao art. 1º, *caput*, e § 1º; quanto ao art. 2º, *caput*; quanto ao art. 4º, *caput*, e incisos I a VII; e quanto ao art. 11, *caput*, e incisos I a VI, todos da Lei Complementar nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro. Por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembléia Legislativa", constante do inciso I do art. 5º; além do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11, todos da LC nº 87/1997-RJ, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ, vencidos o Relator, que julgava improcedente a ação, e, em menor extensão, o Ministro Marco Aurélio, que declarava a inconstitucionalidade das expressões "condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado" e "a ser submetido à Assembléia Legislativa", contidas, respectivamente, no § 2º do art. 4º e no inciso I do art. 5º, ambos da LC nº 87/1997-RJ. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) reajustou parcialmente seu voto. Redigirá o acórdão o Ministro Gilmar Mendes. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Não participaram da votação o Ministro Luiz Fux, por suceder ao Ministro Eros Grau, sucessor do Ministro Maurício Corrêa (Relator), e a Ministra Cármen Lúcia, por suceder ao Ministro Nelson Jobim. Em seguida, quanto à proposta do Ministro Gilmar Mendes de modulação dos efeitos da decisão para que só tenha eficácia a partir de 24 (vinte e quatro) meses após a conclusão deste julgamento, formulada em assentada anterior, no que foi acompanhado, nesta assentada, pelos Ministros

Ricardo Lewandowski e Teori Zavascki, e o voto do Ministro Marco Aurélio, que não aderiu à proposta, pediu vista dos autos o Ministro Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Gilmar Mendes e Celso de Mello. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 28.02.2013.

**Decisão:** Colhido o voto-vista do Ministro Luiz Fux, o Tribunal, por maioria, acolheu proposta do Ministro Gilmar Mendes de modulação dos efeitos da decisão para que só tenha eficácia a partir de 24 (vinte e quatro) meses após a conclusão deste julgamento, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, nesta assentada, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 06.03.2013.

#### **Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico.**

Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

##### **2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo.**

Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, *caput* e § 1º; 2º, *caput*; 4º, *caput* e incisos I a VII; 11, *caput* e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente.

##### **3. Autonomia municipal e integração metropolitana.**

A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988).

A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) *autoadministração*, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) *autogoverno*, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado *interesse comum* não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

##### **4. Aglomerações urbanas e saneamento básico.**

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que instituiu as aglomerações urbanas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

##### **5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.**

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um