

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
5.683 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E  
OUTRO(A/S)  
**REQTE.(S)** : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**DECISÃO:**

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO.  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
MEDIDA CAUTELAR. PROCESSO LEGISLATIVO.  
ATOS *INTERNA CORPORIS*. SENTIDO E  
ALCANCE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS  
QUE LIMITAM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (CF  
ART. 167, III E X).

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário interferir na tramitação de projetos de lei, quando estejam em questão matérias *interna corporis*, que não envolvam contrariedade às normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo. Precedentes.

2. A vedação do art. 167, III, da Constituição não impede a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes.

**ADI 5683 MC / RJ**

Proíbe-se, somente, a contratação que exceda o montante das despesas de capital. Aliás, a mera autorização legislativa não afronta essa regra constitucional, mas apenas a contratação em si, se não respeitar os limites estabelecidos.

3. A Constituição Federal, em seu art. 167, X, veda a concessão de empréstimos por instituições financeiras estatais para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista. Impede-se, portanto, a alocação dessas receitas para o custeio de pessoal ativo e inativo. Não há na regra uma vedação absoluta à contratação de empréstimos junto a instituições financeiras estatais.

4. Além disso, a vedação estabelecida no art. 167, X, da Constituição diz respeito apenas a instituições financeiras estatais. A proibição não alcança as contratações realizadas com instituições financeiras privadas.

5. Medida cautelar concedida para o fim tão-somente de afastar do art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529, de 07.03.2017, do Estado do Rio de Janeiro, interpretação que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela Lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, até o julgamento final da presente ação.

**ADI 5683 MC / RJ**

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelos partidos políticos Rede Sustentabilidade e Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, contra o inteiro teor da Lei nº 7.529, de 07.03.2017, do Estado do Rio de Janeiro, que “autoriza o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE e dá outras providências”. Eis o ato normativo impugnado:

*Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a alienar a totalidade das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, inclusive quando importar transferência de controle, nos moldes estabelecidos na Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.*

*Parágrafo único. As disposições da Lei Estadual nº 2.470, de 28 de novembro de 1995, não se aplicam à operação de que trata o caput. Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.*

*§ 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a oferecer em garantia à instituição credora e/ou em contra garantia à União as ações de sua titularidade com o fim de viabilizar a obtenção de aval da União à operação de crédito de que trata o caput.*

*§ 2º - Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.*

*Art. 3º O Poder Executivo terá o prazo de até 6 (seis) meses, prorrogáveis por igual período, para a contratação de instituições financeiras federais responsáveis pela avaliação e estruturação da operação de alienação das ações de que trata o art. 1º.*

*Art. 4º- Deverá ser garantida a tarifa social para os serviços de abastecimento de água e captação de esgoto para imóveis residenciais*

**ADI 5683 MC / RJ**

*localizados nas áreas identificadas como de interesse social, nos termos do Decreto nº 25.438 de 21 de julho de 1999.*

*§ 1º A diferença entre tarifa social e a tarifa domiciliar padrão não poderá ser subsidiada pelo Estado do Rio Janeiro.*

*§ 2º - A tarifa social de que trata o caput deste artigo somente poderá ser extinta por lei.*

*§ 3º - A regulamentação da tarifa social de que trata o caput desse artigo dar-se-á por ato do Poder Executivo.*

*Art. 5º Os recursos resultantes da operação de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE serão obrigatoriamente utilizados para a quitação da operação de crédito de que trata o artigo 2º, não se aplicando o disposto no artigo 2º da Lei Estadual nº 2.470, de 28 de novembro de 1995.*

*Parágrafo único. Observado o disposto no artigo 5º, o saldo do resultado da alienação será destinado ao abatimento de dívidas, na seguinte ordem, observado o disposto no artigo 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:*

*I - dívidas refinanciadas com bancos federais garantidas pela União;*

*II - dívidas do Estado com a União.*

*Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a promover as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei.*

*Art. 7º O Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, em até 60 (sessenta) dias após assinatura da operação de crédito de que trata esta Lei, cópia assinada do instrumento, onde deverá constar as condições, prazo, juros, amortização, encargos, carência e forma de pagamento da operação de crédito de que trata o art. 2º.*

*Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

2. Os requerentes argumentam que o Estado do Rio de Janeiro “pretende utilizar a privatização da CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – como meio de garantia para obtenção de empréstimo de cerca de 3,5 bilhões de reais, conforme consta da justificativa que

**ADI 5683 MC / RJ**

*acompanhou o Projeto de Lei enviado à ALERJ e do art. 5º da própria Lei Estadual nº 7.529/2017”. Entendem, contudo, que a privatização “produzirá apenas um alívio muito provisório nas contas estaduais, destinando-se os recursos arrecadados ao pagamento de despesas correntes ora em atraso. Em curto prazo, porém, as contas novamente se desequilibrarão, e o Estado não mais poderá contar com os dividendos obtidos junto a empresa”.*

3. Afirmam, assim, que a lei seria inconstitucional, tanto do ponto de vista formal como em seu aspecto material. A inconstitucionalidade formal decorreria da violação ao devido processo legislativo por insuficiência de deliberação na Assembleia Legislativa. Alertam que não teria sido realizada “qualquer discussão sobre a prestação dos serviços de distribuição de água e de esgotamento sanitário tendo em vista a necessidade de proteção dos direitos fundamentais à saúde e à preservação ambiental”.

4. Ainda quanto à inconstitucionalidade formal, alegam que o processo teria tramitado em regime de urgência “com a finalidade apenas de permitir que o Estado do Rio de Janeiro obtivesse junto à União auxílio financeiro imediato, com vistas à atenuação da crise fiscal que hoje o atinge”. Sustentam, em acréscimo, que não teriam sido realizadas audiências públicas e que a proposição legislativa não teria sido submetida à Comissão de Saneamento Ambiental. Tais omissões representariam violações aos arts. 1º, *caput*, e inciso V; 58, § 2º, I; 60 § 2º; 64, *caput*; e 65, *caput*, todos da Constituição Federal. Explicitam que, como o saneamento básico é serviço público de competência municipal, tais entes deveriam ter participado do processo legislativo. Segundo entendem, essa omissão violaria os arts. 23, IX; 25, § 3º, e 30, V, da Constituição Federal. Por fim, sustentam que as inconsistências na tramitação legislativa não se tratam de matéria *interna corporis*, tendo em vista que o “gravíssimo açodamento que caracterizou o processo legislativo, bem como a obstrução dos canais de deliberação parlamentar, fez com que não se cumprissem as exigências de deliberação mínimas inerentes ao princípio democrático”. “O que se demanda”,

**ADI 5683 MC / RJ**

acrescentam os autores, *“é que essa Corte promova a aplicação da Constituição Federal, por meio de interpretação conforme a Constituição de normas regimentais (...) que densificam importantes preceitos constitucionais, e a sua violação importa, igualmente, a violação da Constituição Federal”*.

5. Já quanto à inconstitucionalidade material, os requerentes alegam que a lei em questão teria sido aprovada com desvio de finalidade. Afinal, o objetivo da operação de crédito seria pagar despesas correntes com pessoal, o que seria vedado pela Constituição Federal, por meio de seu art. 167, III e X. Além disso, sustentam que a *“venda da CEDAE trará prejuízos financeiros para o Estado do Rio de Janeiro, consubstanciando-se em verdadeira violação ao comando constitucional do art. 37, caput, que institui a eficiência como um dos princípios da Administração Pública”*. Aduzem que, sendo a empresa em questão superavitária, *“não faz sentido, sob o prisma constitucional da eficiência, que o Estado se desfaça de empresa que é fonte de renda quando a crise financeira decorre, justamente, da perda de receitas”*. Asseveram que a *“venda da CEDAE não resolverá o problema financeiro decorrente da redução da arrecadação”*. Alegam, por fim, violação aos princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa.

6. Requerem, ao final, a concessão de medida cautelar para que seja suspensa a eficácia do inteiro teor da lei estadual impugnada, e a procedência da ação.

7. Tratando-se a medida cautelar de providência de caráter excepcional, à vista da presunção de validade dos atos estatais, determinei a oitiva do Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro e do Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei n.º 9.868/1999.

8. Ao prestar informações, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro requereu, em preliminar, a redistribuição da presente ação por prevenção ao Min. Luiz Fux, relator da Ação Cível

**ADI 5683 MC / RJ**

Originária nº 2.981/RJ, na qual a União e o Estado do Rio de Janeiro firmaram acordo para promoção do reequilíbrio financeiro-fiscal do ente federado, que prevê a alienação da CEDAE. Afirmou que o projeto de lei seguiu os trâmites regimentais e foi submetido à análise conjunta das comissões com matérias pertinentes, entre as quais a Comissão de Saneamento Ambiental, por força de aplicação do regime de urgência. Asseverou, também, que a realização de audiências públicas não é obrigatória, embora a medida constitua importante instrumento viabilizador da participação da sociedade no processo legislativo.

9. Em informações, o Governador do Estado defendeu a constitucionalidade do ato normativo. Destacou a situação financeira do Estado e informou que a alienação da CEDAE faz parte de termo de compromisso firmado com a União. Sustenta que, *“nesse cenário de notória e dramática escassez de recursos financeiros, o próprio país se vê diante da necessidade de escolha concreta entre duas determinações constitucionais, quais sejam: de um lado, viabilizar os pagamentos necessários à manutenção dos serviços essenciais à população fluminense ou, de outro, observar regras de contenção orçamentária previstas para viger num ambiente de normalidade, absolutamente inexistente no presente momento”*. Nesse sentido, aduz haver *“um conflito concreto entre regras constitucionais, quais sejam, as múltiplas determinações de efetivação de direitos fundamentais por parte do Estado do Rio de Janeiro; e a observância de regra constitucional que institui limitações de caráter financeiro-orçamentário”*. Entende que, nessas situações, deve prevalecer o atendimento de serviços públicos essenciais sobre regra procedimental de gestão financeira.

10. O Advogado-Geral da União defendeu a constitucionalidade da lei e manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar.

11. O Procurador-Geral da República defendeu a constitucionalidade formal do ato impugnado, mas opinou pela

**ADI 5683 MC / RJ**

inconstitucionalidade material da lei, por entender que a “*privatização de empresa pública como instrumento para obter crédito necessário ao pagamento de despesas correntes afronta as vedações do art. 167, III e X, da Constituição da República*”.

**É o relatório. Decido.**

12. Rejeito, de início, a preliminar de redistribuição da presente ação por prevenção ao Ministro Luiz Fux, relator da Ação Cível Originária nº 2.981/RJ, na qual a União e o Estado do Rio de Janeiro firmaram termo de compromisso do qual consta como medida a alienação da CEDAE. É que, tratando-se de controle abstrato de normas, não cabe falar em conexão ou continência (art. 54, CPC/2015). Ademais, não há qualquer norma no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal que determine a redistribuição deste feito. Aliás, diferentemente do que tenta fazer crer a Assembleia Legislativa estadual, Sua Excelência, o Ministro Luiz Fux, nos autos da referida ACO, afirmou apenas que:

“Considerando precedentes desta Corte, dentre eles a ACO nº 2536/RJ e o MS nº 34.483, estando a questão judicializada perante este órgão jurisdicional, fica estabelecido que todos os eventuais questionamento judiciais que tenha como objeto o termo de compromisso e suas medidas, incluindo a aferição de constitucionalidade das leis e projetos nele previstos, estão sujeitos à jurisdição preventiva **deste Supremo Tribunal Federal.**”

13. Portanto, em momento algum, o Ministro Luiz Fux determinou que feitos posteriores devessem ser distribuídos por prevenção. Referiu-se Sua Excelência apenas à jurisdição *desta* Corte. Superada essa questão, passo à análise do pedido de medida cautelar.

14. O objeto da ação direta é a Lei nº 7.529, de 07.03.2017, do Estado do Rio de Janeiro, que autorizou o Poder Executivo a alienar ações

**ADI 5683 MC / RJ**

representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, sociedade de economia mista controlada pelo Estado do Rio de Janeiro, que presta serviços públicos de fornecimento de água e de esgotamento sanitário em sessenta e quatro municípios do Estado, incluindo a capital.

15. A medida foi objeto de acordo entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, por meio de termo de compromisso subscrito no curso da Ação Cível Originária nº 2.981, de relatoria do Ministro Luiz Fux. Trata-se de acordo destinado à recuperação fiscal daquele ente federado, que passa por grave crise financeira. Conforme justificativa que acompanhou o Projeto de Lei enviado pelo Governador do Estado e o próprio art. 5º da lei em questão, o ente federado busca utilizar a privatização da referida companhia como meio de garantia para obtenção de empréstimo de até R\$ 3,5 bilhões. Segundo o art. 2º, § 2º da referida lei, os recursos resultantes da operação de crédito deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.

16. A questão central desta ação está em saber se são legítimas, ou não, as disposições normativas da lei editada pelo Estado do Rio de Janeiro. Em sede cautelar, porém, cumpre investigar a presença dos dois pressupostos essenciais e cumulativos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Na inicial, para evidenciar a plausibilidade jurídica do pedido, os requerentes aduzem alegações de inconstitucionalidades formal e material. A seguir, trato cada uma delas separadamente, para, depois, analisar a presença de ameaça de dano grave, irreparável e iminente.

Parte I

*ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL*

17. A argumentação deduzida na inicial quanto à inconstitucionalidade formal acentua basicamente violação ao devido

**ADI 5683 MC / RJ**

processo legislativo, ao argumento de que (i) a lei teria sido aprovada inapropriadamente em regime de urgência, (ii) sem realização de audiências públicas, (iii) sem parecer da Comissão de Saneamento Ambiental da Assembleia Legislativa, (iv) sem a devida análise de impactos na prestação do serviço público de saneamento e (v) sem consulta aos municípios afetados pela privatização da Companhia. No entanto, como se verá, a norma em questão não possui qualquer vício formal a comprometer sua constitucionalidade.

18. Antes, porém, de analisar cada uma das alegações, importa enfatizar que, ao longo do tempo, a experiência jurisprudencial desta Corte consolidou o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação dos poderes constituídos, o que as torna de observância inafastável no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do disposto no art. 25 da Constituição Federal [1]. Portanto, os delineamentos básicos do processo legislativo são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, o que significa que sua inobservância acarreta inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo editado. O entendimento não retira, todavia, a liberdade de as casas legislativas disciplinarem questões relativas ao procedimento legislativo em seus regimentos internos, desde que não contrariem os delineamentos constitucionais do processo legislativo. Na verdade, o que se proíbe, e se submete ao crivo desta Corte, é a elaboração de leis e atos normativos em descompasso com as normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo.

19. Coerente com isso, esta Corte possui entendimento contrário à tese do controle jurisdicional dos atos dos parlamentos, quando envolvem discussão sobre a aplicação de normas regimentais das Casas legislativas, por entender tratar-se de questões de natureza *interna corporis*. Talvez o precedente mais representativo seja o firmado na ADI 4.425 (Rel. Min. Ayres Britto, Red. para o Acórdão Min. Luiz Fux, j. em

**ADI 5683 MC / RJ**

14.03.2013, DJe 19.12.2013) na qual se discutia a legitimidade da inexistência de interstício constitucional mínimo entre os dois turnos de votação de propostas de emendas à Constituição Federal. Na ocasião, esta Corte, por maioria de votos, entendeu que o disciplinamento desta questão estaria no âmbito de liberdade das casas legislativas, tratando-se de questão *interna corporis*. No acervo jurisprudencial desta Corte, há outros precedentes a apontar a impossibilidade de análise dessas questões. Confira-se, a título de exemplo, os seguintes:

Agravo regimental. Mandado de segurança. **Questão interna corporis**. Atos do Poder Legislativo. Controle judicial. Precedente da Suprema Corte. 1. **A sistemática interna dos procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa não é passível de questionamento perante o Poder Judiciário, inexistente qualquer violação da disciplina constitucional.** 2. Agravo regimental desprovido” (MS 25.588/DF-AgR, Rel. Min. Menezes Direito, j. em 02.04.2009, DJe de 08.05.2009).

Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. **A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.** 5. Agravo regimental improvido” (MS 26.062/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 10.03.2008, DJe de 04.04.2008).

20. Também são ilustrativos dessa orientação os seguintes julgados: ADI 774 (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 10.12.1998, DJ de 26.02.1999); ADI 2420 (Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 24.02.2005, DJ de

**ADI 5683 MC / RJ**

08.04.2005); ADI 2113 (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 04.03.2009, DJe de 21.08.2009); e ADI 2856 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 10.02.2011, DJe de 01.03.2011).

21. Em todos esses casos predominou a compreensão de que questões meramente *interna corporis* não estão sujeitas ao controle judicial, ainda que por meio de técnicas de decisão, como a interpretação conforme a Constituição, quando o sentido óbvio e imediato de normas regimentais não contraria normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo. A matéria, portanto, não é nova e penso que a orientação consagrada por esta Corte deve ser confirmada.

22. Esclarecido esse pressuposto, passo a análise de cada uma das alegações de inconstitucionalidade formal suscitada pelos requerentes. A primeira delas diz respeito à adoção não apropriada do regime de urgência pela Assembleia Legislativa no processo legislativo do qual resultou a lei impugnada. A alegação não procede. Segundo informações prestadas pela Casa legislativa, o regime de urgência foi adotado em virtude de solicitação do Governador do Estado. Ora, como dito acima, o controle judicial do processo legislativo deve ser feito mediante o cotejo direto com suas normas constitucionais disciplinadoras. No que diz respeito ao disciplinamento do regime de urgência, a Constituição Federal estabelece em seu art. 64, § 1º, que “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”. E mais. Em seu art. 64, § 2º, estabeleceu o constituinte que “Se no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação”. Isso significa que o chefe do Executivo não apenas tem o direito de solicitar o regime de urgência na tramitação de suas proposições, mas que a Casa legislativa tem o dever de se manifestar dentro de quarenta e cinco

**ADI 5683 MC / RJ**

dias. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro disciplina a questão em conformidade com a Constituição Federal [2] e o regimento interno da Assembleia Legislativa detalha o procedimento. Em razão da solicitação de urgência por parte Governador do Estado, autor do projeto, não há que se falar em adoção inapropriada de tal regime.

23. A segunda alegação é de que o processo legislativo teria sido finalizado sem a realização de audiências públicas. O vício apontado, no entanto, não encontra respaldo na Constituição, que não prevê, no âmbito das regras que disciplinam a elaboração das espécies normativas, a obrigatoriedade de adoção de tal expediente. É certo que o art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal estabelece caber às comissões legislativas “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro (art. 109, § 2º, II), bem como o Regimento Interno (art. 26, II) reproduzam essa disposição. No entanto, não me parece possível extrair dessas normas a imprescindibilidade de realização da audiência. Portanto, embora recomendável e importante, trata-se de medida de natureza facultativa situada em domínio *interna corporis* das casas legislativas.

24. Ao contrário do que é dito na inicial, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro informou que o Projeto de Lei nº 2.345/2017, que deu origem à lei ora impugnada, foi objeto de análise pelas comissões pertinentes, inclusive pela Comissão de Saneamento Ambiental, por meio de pareceres verbais, na forma admitida pelo art. 128, § 4º; e art. 129, § 2º do Regimento Interno da casa legislativa. Portanto, também não prospera a terceira alegação de vício formal de que não houve, no curso do processo, parecer da Comissão de Saneamento Ambiental.

25. A quarta alegação é a de que a lei impugnada teria sido aprovada sem a devida análise de impactos na prestação do serviço público de saneamento. O argumento também não prospera. A lei

**ADI 5683 MC / RJ**

impugnada apenas autoriza a alienação da Companhia, estando condicionada a procedimento licitatório que, conforme informa o Estado, *“demandará a realização de estudos técnicos, de audiências públicas e de elaboração de edital, na qual se definirá as matrizes a serem seguidas pela empresa privada que assumir a concessão”*. Portanto, os efeitos da lei impugnada ainda dependem de um conjunto de atos subsequentes e futuros. Ainda que em matéria ambiental vigore o princípio da precaução, é prematuro concluir que a mera autorização de alienação da empresa enseja o risco de violação ao direito a um desenvolvimento sustentável e ao saneamento básico de populações mais carentes. A simples autorização da privatização não enseja, por si só, consequências negativas. A propósito, a prestação do serviço de saneamento básico pode ser realizada direta ou indiretamente pelo Estado, por meio de regime de concessão, como, aliás, é feito em alguns municípios fluminenses, como Niterói.

26. Quanto a esse ponto, é preciso dizer que a CEDAE, responsável pelo saneamento básico de 64 das 92 cidades fluminenses, não tem conseguido prestar o serviço de forma universal, apesar de ser uma empresa superavitária, como informam os requerentes. Em matéria publicada em 24.02.2017, com base em estudo do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE), o Jornal OGLORO demonstrou que a CEDAE apresenta um índice de tratamento de esgoto inferior à de outras regiões em que o serviço é prestado sob regime de concessão. Conforme foi noticiado pelo site G1, em 03.04.2017, de 2015 a 2016, enquanto o lucro líquido da CEDAE cresceu 52% (de R\$ 248,89 milhões, em 2015, para R\$ 379,23 milhões, em 2016), os índices de atendimento de água e de esgoto aumentaram apenas 1,32% e 0,66%, respectivamente. Além disso, tem-se notícia de que apenas 34,64% de seus clientes têm coleta de esgoto, índice bem menor que o da média brasileira, que é de 50,3%. Portanto, embora possa ser verdade que a privatização do saneamento já se mostrou inadequada em muitos países e que a reestatização da prestação de serviços de tratamento de água seja uma tendência, é impossível concluir,

**ADI 5683 MC / RJ**

nesse momento, que a privatização da CEDAE resultará em uma pior prestação dos serviços.

27. Também não assiste razão aos requerentes quando afirmam violação aos arts. 23, IX; 25, § 3º, e 30, V, da Constituição Federal, em razão de os municípios afetados pela privatização não terem sido previamente consultados acerca da intenção de privatizar a CEDAE. Mais uma vez, a lei impugnada apenas autoriza a privatização, não a realiza. Como afirmou o Estado, ao prestar informações, *“durante o processo de venda da CEDAE todos os fatores relacionados à prestação do serviço, inclusive em Municípios, deverão ser abordados, estudados e sopesados antes da publicação do Edital. É neste momento que a oitiva dos Municípios se fará imprescindível e indispensável”*. Portanto, os municípios ainda participarão do processo de privatização. Uma vez mais, é impossível concluir que a mera autorização de alienação acarretará prejuízos na prestação de serviços de abastecimento e esgotamento. E não me parece que a aprovação da lei impugnada, sem prévia consulta aos Municípios, compromete sua presunção de constitucionalidade. O Estado, além de deter o controle acionário da empresa, dispõe de capacidade de auto-organização e autonomia para tratar de seu patrimônio, nos termos do art. 25 da Constituição da República.

28. Essas razões são suficientes para conduzir à rejeição das alegações de inconstitucionalidade formal da Lei por violação ao devido processo legislativo, bem como para não acolher as alegações de violação aos arts. 6º, 196 e 225 da Constituição Federal. Portanto, a simples autorização para alienação da empresa não representa violação aos direitos sociais, à saúde e ao meio ambiente. O respeito a esses importantes direitos constitucionais deverá ser considerado durante o processo de concretização da privatização.

Parte II

*ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL*

**ADI 5683 MC / RJ**

29. Quanto à inconstitucionalidade material, os requerentes alegam violação aos arts. 37, *caput*, e 167, III e X, todos da Constituição Federal, tendo em vista que a alienação da CEDAE busca a obtenção de crédito para pagamento de despesas correntes com pessoal. De início, não convence o argumento segundo o qual a lei impugnada representaria ofensa aos princípios da eficiência e da moralidade previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. O Estado, diante da crise pela qual passa, tem autonomia para definir as medidas necessárias ao seu enfrentamento. Alienar as ações representativas do capital social de uma empresa que controla é medida legítima e razoável, especialmente quando se constata que o serviço prestado não é eficiente. Não se pode deixar de considerar que a promoção de melhoria das condições de saneamento básico também se trata de uma competência político-administrativa do Estado.

30. É certo que a Constituição Federal de 1988 revela uma preocupação clara com o controle de endividamento público, ao estabelecer importantes vedações em seu art. 167, III e X. No caso do art. 167, III, veda a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital [3], ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Esse dispositivo cuida da chamada “regra de ouro” das finanças públicas, segundo a qual o ente público não deve se endividar mais do que o necessário para realizar suas despesas de capital. Por tal regra, a Constituição proíbe que o Estado financie as suas despesas por meio somente de endividamento, ou seja, *apenas* por meio de receitas de operações de crédito.

31. Entretanto, é importante salientar que essa regra não veda a utilização de receitas oriundas de operações de crédito para a realização de despesas correntes [4], mas determina que o montante das operações de crédito não pode *exceder* o montante das despesas de capital. Ou seja: o montante das despesas de capital deve ser maior ou igual às receitas de

**ADI 5683 MC / RJ**

operações de crédito. A intenção é a de que o endividamento sirva à realização de investimento, não ao simples custeio do funcionamento da administração pública. Portanto, no artigo 167, III, o constituinte estabeleceu um limite para o endividamento, ao restringir as operações de crédito ao montante das despesas de capital.

32. Os requerentes alegam, por fim, que a lei padece de desvio de finalidade, pois assegura ao Estado a obtenção de recursos de operação de crédito para finalidade proibida pela Constituição. É certo que o art. 167, X, veda “a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. E, de fato, o art. 2º, § 2º, da Lei 7.539/2017, é expresso ao destinar os recursos a serem obtidos por meio de empréstimo ao pagamento prioritário da folha de pessoal ativo, inativo e pensionista.

33. Em resposta, o Estado defende que, diante do grave quadro fiscal do Estado, deve-se realizar um juízo de ponderação entre as regras previstas no art. 167, III e X, que institui limitações de caráter financeiro-orçamentário, e múltiplas determinações constitucionais de efetivação de direitos fundamentais, de modo a prevalecer a viabilização de pagamentos necessários a manter serviços essenciais sobre regra procedimental de gestão financeira.

34. Para o intérprete é, de fato, importante avaliar como a sua decisão repercutirá sobre o mundo social. O impacto de uma decisão judicial na sociedade é uma dimensão que deve ser considerada. No atual momento de evolução da jurisdição constitucional e do aprofundamento da judicialização, há de se levar em conta argumentos consequencialistas. Se um julgamento tem relevância suficiente para causar graves efeitos para a ordem social, esses efeitos devem ser considerados.

**ADI 5683 MC / RJ**

35. Entretanto, se, por um lado, é importante que o intérprete e, especialmente uma Corte Constitucional, considere as possíveis consequências danosas de suas decisões, por outro lado, não deve se desconsiderar o texto expresso da Constituição. De fato, o art. 167, III e X, representam regras importantes para a preservação dos equilíbrios financeiro e orçamentário dos entes da Federação, ao impedirem a realização de operações de crédito para custeio de despesas correntes e de empréstimos pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

36. A vedação prevista no art. 167, III, não é voltada, contudo, ao legislador que autoriza a realização da operação de crédito. É que a mera autorização não viola o disposto na Constituição. Isso porque o que a Constituição veda é a realização da operação em si, não sua autorização. Pode ser que, embora autorizado, o Poder Executivo não venha a realizar a operação ou mesmo a realize em valor compatível com o que é permitido constitucionalmente. Observe-se que, segundo o art. 2º da lei impugnada, ficou “o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de *até* R\$ 3.5 bilhões”. É, portanto, o Chefe do Poder Executivo que deve analisar se a operação a ser realizada se compatibiliza com o montante da despesa de capital. A autorização pelo Poder Legislativo representa apenas um dos requisitos constitucionais para a realização de operações de crédito. Os demais requisitos, inclusive o previsto no art. 167, III, devem ser observados pelo Chefe do Poder Executivo no momento em que fará a operação financeira autorizada. No caso específico do art. 167, III, deverá ele verificar se o valor da operação supera ou não o valor do montante da despesa de capital do respectivo ente. Portanto, não há como afirmar, desde logo, se o valor autorizado será o mesmo contratado e se o valor contratado estará acima das despesas de capital do Estado no momento da realização da operação. Portanto, penso que a simples autorização não representa, por si só,

**ADI 5683 MC / RJ**

violação ao art. 167, III, da Constituição.

37. O mesmo, porém, não pode ser dito quanto ao art. 167, X, da Constituição Federal. É que, embora esse dispositivo em geral não proíba a concessão de empréstimos para pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista, ele veda a realização desse tipo de operação de crédito pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras. Ou seja, operações com essa finalidade podem ser realizadas por instituições financeiras privadas, mas não por aquelas controladas pelos Governos Federal e Estaduais. O legislador estadual, no entanto, parece não ter atentado para essa vedação. É que, conforme dispõe o art. 2º da Lei em questão, o empréstimo, cujos valores *“deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas”* (art. 2º, § 2º), poderá ser feito *“junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos”* (art. 2º, § 2º). A lei, portanto, não especifica se as instituições financeiras nacionais de que trata são estatais ou apenas privadas.

38. Nesse ponto, o ato impugnado realmente parece contrariar a Constituição Federal, que veda a concessão de empréstimos por instituições financeiras controladas pelos Governos Federal e Estaduais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista. A lei impugnada também encontra obstáculo na legislação infraconstitucional. É que a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2001, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 35, § 1º, I, veda a realização de operações de crédito entre instituições financeiras estatais e outro ente da Federação para financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes [5].

39. Isso não significa, porém, que o empréstimo autorizado pela lei impugnada não possa ser feito junto a instituições financeiras dos Governos Federal e Estaduais. Na verdade, o que a Constituição proíbe é

**ADI 5683 MC / RJ**

que os empréstimos realizados junto a essas instituições sejam utilizados para o fim específico de pagar despesas com pessoal. Portanto, dentro da margem autorizada pelo Poder Legislativo, o Estado pode contrair empréstimos juntos a instituições financeiras dos Governos Federal e Estaduais, desde que não use os valores decorrentes da operação de crédito para o pagamento de folha de pessoal. Obviamente, nada impede que o Estado do Rio de Janeiro realize empréstimos com instituições financeiras privadas para pagamento de despesas correntes em geral ou, especificamente, de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista.

40. Portanto, entendo que há consistência na tese de inconstitucionalidade material do art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529/2017 quanto a uma de suas possibilidades interpretativas. O pagamento de despesa de pessoal com recursos de empréstimo contratado com instituição financeira estatal viola o art. 167, X, da Constituição, o que, por si só, autoriza um juízo de significativa relevância dos fundamentos para o deferimento da medida cautelar. Passo, a seguir, a analisar a presença do segundo fundamento, qual seja, o *periculum in mora*.

Parte III

*DO PERICULUM IN MORA*

41. Assiste razão aos requerentes ao afirmarem que, a partir da publicação da Lei Estadual nº 7.529/2017, o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro está autorizado a realizar o empréstimo a que se refere seu art. 2º e, assim, poderá utilizar os recursos dessa operação de crédito no pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas, em violação ao art. 167, X, da Constituição Federal. Tendo em vista o caráter alimentar desses pagamentos, o possível dano ao erário poderá ser de difícil reparação, dando origem a inúmeras controvérsias jurídicas e graves prejuízos para os cofres públicos.

42. Portanto, relativamente ao art. 2º, § 2º, que estabelece

**ADI 5683 MC / RJ**

que “Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no caput deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas”, se fazem presentes os requisitos indispensáveis à concessão de liminar, tanto pela presença do *periculum in mora*, como da plausibilidade jurídica do pedido e do próprio conhecimento da ação. No que diz respeito às demais teses, falta, para o seu acatamento nesta sede provisória, pelo menos o requisito da plausibilidade jurídica do pedido, conforme demonstrado.

43. Entendo que o saneamento básico é a principal política pública de saúde preventiva, conforme parâmetro mundialmente aceito, além de ser vital para impedir o comprometimento do solo, dos mananciais (fontes de água para abastecimento), rios e praias. Os indicadores brasileiros nessa área são muito ruins. Mais da metade dos domicílios não tem acesso a uma rede de coleta de esgoto. Além disso, mais de 70% dos Municípios não têm qualquer sistema de tratamento de esgoto instalado, despejando-o diretamente no meio ambiente. Por combinar política de saúde pública, proteção ambiental e condições mais dignas de vida, uma abrangente e ambiciosa política pública de saneamento básico deve ser uma opção prioritária para o país.

44. Reconheço também que a situação financeira do Estado do Rio de Janeiro é dramática e que há pouca margem para uma perspectiva otimista. A cada dia assiste-se nos jornais o drama dos servidores públicos que lutam para sobreviver com os salários parcelados e atrasados, inclusive em filas para recebimento de cestas básicas. Serviços essenciais, como os de saúde, educação e segurança pública, estão quase falidos. As dívidas se acumularam em todos os setores, levando o governo a suspender os pagamentos a fornecedores e prestadores de serviços essenciais. Trata-se, portanto, de uma situação realmente dramática e excepcional, a desafiar os representantes do povo daquele Estado. Portanto, não sou indiferente à importância do saneamento básico nem à essa triste situação. É apenas de se lamentar

**ADI 5683 MC / RJ**

que a autorização para alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE esteja se dando sem uma discussão mais profunda a propósito do serviço a ser prestado e para a finalidade declarada pelo legislador estadual.

**CONCLUSÃO**

45. Diante do exposto, interpreto conforme a Constituição, *ad referendum* do Plenário (RI/STF, art. 21, V), o art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529, de 07.03.2017, do Estado do Rio de Janeiro, para afastar entendimento que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela Lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, até o julgamento final da presente ação.

Dê-se ciência ao Exmo. Senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e ao Exmo. Senhor Governador do Estado.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 29 de agosto de 2017.

**Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO**

*Relator*

**ADI 5683 MC / RJ**

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

[2] Art. 114. O Governador do Estado pode solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa. § 1º - Se, no caso deste artigo, a Assembleia Legislativa não se manifestar sobre a proposição em até quarenta e cinco dias, esta deverá ser incluída na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação.

[3] As *despesas de capital* são aquelas realizadas com o propósito de criar novos bens de capital (investimentos) ou de adquiri-los de outros já em uso (inversões financeiras), incorporando-os de modo definitivo ao patrimônio público. Destinam-se também à amortização da dívida pública. Elas, portanto, abrangem investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

[4] As *despesas correntes* destinam-se ao pagamento das atividades rotineiras do Estado, como o custeio da estrutura administrativa, gastos com pessoal, aquisição de materiais e pagamento de serviços prestados. São despesas necessárias à manutenção do aparato estatal, sendo consideradas economicamente improdutivas, haja vista que nada acrescentam ao patrimônio público.

[5] Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. §1º Exceção da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a: I - **financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;**

**ADI 5683 MC / RJ**