

EXMO. SR. MINISTRO RELATOR EDSON FACHIN DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADI 6.573/AL

AUTOR: PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

ATO IMPUGNADO: Artigos 4º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', e 5º a 16, da Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019.

**FEDERAÇÃO NACIONAL DOS URBANITÁRIOS (FNU),**

entidade sindical de segundo grau inscrita no CNPJ sob o n. 33.973.363/0001-62, com endereço na Rua Visconde de Inhaúma, 134, 7º andar, Bairro do Centro, CEP 20.091-901, Rio de Janeiro/RJ, vem, respeitosamente, por seu advogado (doc. em anexo), com endereço profissional na Av. Serzedelo Correa, 805, sala 204, Bairro de Batista Campos, CEP 66.033-770, Belém/PA, onde receberá todas as intimações e notificações de estilo, e endereço eletrônico [luizalbertorochoa@hotmail.com](mailto:luizalbertorochoa@hotmail.com), requerer sua admissão como **AMICUS CURIAE**, com fulcro no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99 c/c art. 138, CPC, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.573/AL, em função da estreita ligação entre os objetivos institucionais da requerente e a matéria submetida ao controle concentrado de constitucionalidade, e pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

**1. DO AMICUS CURIAE.**

A legislação de regência da Ação Direta de Inconstitucionalidade pressupõe que o ingresso do *amicus curiae* depende da satisfação de dois requisitos legais, quais sejam a relevância da matéria e a representatividade do postulante (art. 7º, § 2º, Lei n. 9.868/99).

Acerca da representatividade do postulante é de se evidenciar que a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) tem longo histórico de defesa dos setores de serviços públicos que compõem sua base, seja pela ótica dos trabalhadores, sindicalizados ou não, seja pela da sociedade e sua inquestionável dependência da matrizes de produção e distribuição de insumos em todos os setores da vida, tudo a indicar, de per si, a oportunidade de sua manifestação.

Outrossim, a Federação Nacional dos Urbanitários foi fundada em 20 de novembro de 1951 e tem entre seus objetivos institucionais, conforme indicado em seus estatutos (doc. em anexo), *“a coordenação, a orientação geral e a representação legal dos(as) trabalhadores(as) e das entidades sindicais de trabalhadores(as) nas indústrias urbanas”* abrangendo aqueles que laboram nas diversas indústrias de serviços urbanos de infra estrutura. E, para tanto, é autorizada, por seu estatuto e entidades filiadas, a representar o setor perante o poder público, empresas, imprensa, entidades e outras organizações ou entes do setor público ou privado.

A Federação Nacional dos Urbanitários - <https://www.fnucut.org.br/> - conta com 41 (quarenta e uma) entidades sindicais que representam duzentos e dois mil trabalhadores em atividade do ramo urbanitário e cento e dezenove mil trabalhadores aposentados. Ademais, com objetivo de ampliar e fortalecer o setor de serviços públicos urbanos tidos como fundamental para a população brasileira, a FNU tem estabelecido uma série de parcerias estratégicas com entidades do movimento social e da sociedade civil organizada como forma de mobilização em defesa dos interesses sociais e dos trabalhadores das indústrias urbanas.

Justamente em função da representatividade que tem alcançado é que a FNU participa dos grandes temas nacionais que envolvem os setores de sua atuação, auxiliando e fornecendo o suporte técnico e social necessário para o aprofundamento dos debates. É, neste sentido, que a FNU vem aos autos postular seu ingresso como *amicus curiae* para trazer dados relevantes sobre os setores que representa, bem como demonstrar a inconstitucionalidade material que qualificam os artigos 4º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', e 5º a 16, todos da Lei Complementar Estadual de Alagoas nº 50, de 15 de outubro de 2019, com a indelével marca de inconstitucionalidade.

Outrossim, esta Corte Constitucional já teve oportunidade de admitir a FNU como *amicus curiae* em outras ações de controle de constitucionalidade como ocorreu na ADI n. 5.013 de relatoria de V. Exa., assim tendo se manifestado, *verbis*:

*O amicus curiae revela-se como importante instrumento de abertura do STF à participação na atividade de interpretação e aplicação da Constituição, o que é especialmente marcante nos processos de feição objetiva.*

*Como é sabido, a interação dialogal entre o Supremo Tribunal Federal e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especialização que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito.*

*O vigente Código de Processo Civil inovou ao incorporar o ordenamento jurídico nacional regramento geral para o instituto no âmbito da jurisdição civil.*

*É extremamente salutar que a Corte reflita com vagar sobre as vascularidades existentes entre o regramento das ações de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal e o Processo Civil em geral, especialmente no que diz respeito à legitimidade recursal, etc.*

*De qualquer sorte, consoante disposto no art. 7º, § 2º da Lei 9.868/1999, nesse ponto em recomendável leitura integrativa com o art. 138, caput, do CPC, duas balizas se fazem necessárias para a sua admissão.*

*De um lado, tem-se a necessidade de relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia. De outro, a representatividade adequada do amicus curiae.*

*Cabe, portanto, analisar pormenorizadamente a presença da adequada representatividade da postulante para atuar no feito.*

*A FNU-CUT é federação nacional de sindicatos, com representatividade em todas as regiões do país, que atua na defesa dos direitos dos trabalhadores dos setores de energia, saneamento, meio ambiente e gás.*

*A entidade tem por finalidade, entre outras, representar os seus filiados perante os Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, bem como atuar como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução de problemas que se relacionem com os trabalhadores nas indústrias urbanas (eDOC 37, p. 1-3). Nesse sentido é notório que as prerrogativas da postulante alcançam os trabalhadores de indústrias de energia e prestadores de serviço do setor elétrico [o que também corresponde a mesma verdade no setor de saneamento básico].*

*Desse modo, a FNU-CUT demonstrou possuir representatividade temática material e especial. Mostrou-se portanto ser entidade legítima à condição de amicus curiae em virtude da possibilidade de contribuir de forma relevante, direta e imediata no tema em pauta.*

*Diante do exposto, admito a Federação Nacional dos Urbanitários – FNU-CUT como amicus curiae, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, facultando-lhe, desde já, a apresentação de informações, memoriais escritos nos autos e de sustentação oral por ocasião do julgamento definitivo do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.*

Em outro giro, é de se reconhecer que a matéria em discussão é de grande relevância social e também aos setores de prestação de serviços públicos urbanos.

Desta maneira, passa-se a expor as razões que levam a Federação interveniente a afirmar a inconstitucionalidade material que qualificam os artigos 4º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', e 5º a 16, todos da Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019.

## **2. INCONSTITUCIONALIDADES COMISSIVAS E OMISSIVAS NA FORMAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPONENTES DA REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ.**

A instituição da Região Metropolitana de Maceió (RMM) regulada pela Lei Complementar impugnada tem como centralidade orgânica a Assembleia Metropolitana que é a instância colegiada deliberativa do Sistema Gestor Metropolitano da RMM que deve, portanto, ser legalmente articulada segundo os parâmetros axiomáticos definidos na Constituição Federal de 1988 que são vetores da opção comunitária pela Democracia e Pluralismo Político que congrega a diversidade de visões de mundo.

Desta maneira, o dinamismo assembleiano deve seguir a proporcionalidade estabelecida no caso do Saneamento Básico pelo *leading case* deste eg.

STF (ADI 1.842/RJ, **Min. Gilmar Mendes**) no qual indica-se que a definição legal de regiões metropolitanas não pode significar que “caiba ao ESTADO as funções executivas de concretização dos chamados INTERESSES METROPOLITANOS” que devem ser exercidos de forma privilegiada pelo conjunto de Municípios que são, constitucionalmente, os titulares das funções executadas pela região metropolitana; titularidade que, pela força impositiva da lei complementar estadual, só pode ser exercida em acordo ou em consenso com os demais Municípios integrantes da Região Metropolitana.

Aqui falamos de um vínculo em que não se admite subordinação de um município a outro, **nem dos municípios ao Estado**, porque o processo decisório interno é formado por um ente político informado pelo **Federalismo de Cooperação**.

Ao órgão colegiado cabe a gestão do serviço de saneamento básico em que o planejamento de ações de saneamento se dêem de forma articulada pela estrutura colegiada “em que a vontade de um único ente não fosse imposta a todos os demais entes políticos participantes” (ADI 2340/SC, fl. 243).

Neste sentido a integração regional entre Municípios e Estado não elimina a autonomia municipal que deve ser privilegiada na composição do órgão gestor da Região Metropolitana, segundo o espírito democrático-constitucional, pelo que “**desponta cristalino que as decisões de interesse dessas áreas deverão ser compartilhadas entre os Municípios que as compõem e o Estado**” (Ac. ADI 1.842/RJ, **Min. Maurício Correa**, fl. 25) (grifos opostos). Logo, a expressão constitucional da regionalização do serviço público de saneamento materializa o compartilhamento de atribuições e serviços públicos em benefício da coletividade.

Na mesma ADI 1.842/RJ é o **Min. Joaquim Barbosa** quem esclarece que a titularidade das competências **não pode ser somente do Estado, nem pode ser proporcionalmente dominada por Estado**, sob pena de violação da estrutura plural do cooperativismo federativo, ainda mais acentuado pelo fato constitucional que, na origem, a titularidade da prestação do serviço público de saneamento básico é atribuída aos Municípios que devem ter seu protagonismo garantido pela legislação estadual regulamentadora da Região Metropolitana.

Entendimento que também é seguido pelo **Min. Nelson Jobim** no sentido que **o saneamento na Região Metropolitana não pode ser dominado, nem por decisão isolada nem por decisão proporcionalmente impositiva, do Estado que afete diretamente o interesse local titularizado pelos Municípios**. Por isso, se deve reconhecer um vínculo, não de subordinação, mas de cooperação no processo decisório interno a formar um verdadeiro Federalismo de Cooperação.

**Em síntese**, o interesse regional não faz parte da competência dos Estados<sup>1</sup>, mas ele é uma transformação do interesse municipal em unidade decisória ou administrativa mediante a associação desses Municípios (gestão associada).

Porém, mesmo uma análise perfunctória da composição da Assembleia Metropolitana que centraliza o Sistema Metropolitano da RMM, indicará que a engenharia legislativa usada não estabelece uma proporcionalidade cooperativa entre os entes

<sup>1</sup> **Aqui o Estado não detém propriamente uma competência material, mas procedimental em criar condições para que os serviços públicos de interesse comum possam ser prestados para toda a população da região.**

federativos envolvidos. Muito pelo contrário, há desproporção acintosa em favor do Estado. Vejamos um quadro-resumo da composição da Assembleia Metropolitana (art. 8º, Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019).

Art. 8º	Titular	Peso Conjunto	Peso Individual
Inciso I	13 Prefeitos Municipais da RMM	40	3,1
Inciso II	4 representantes do Poder Executivo Estadual	40	10
Inciso III	3 representantes da Assembleia Legislativa	15	5
Inciso IV	5 representantes da Sociedade Civil	5	1

Apenas o exame do quadro-resumo acima já permite algumas conclusões que contrapõem-se com a legítima interpretação constitucional dada por esta Corte Constitucional na ADI 1.842/RJ, bem como a melhor leitura democrática e plural da Constituição Federal de 1988.

**A um**, há claro domínio do Poder Executivo Estadual com representantes que, indicados unipessoalmente pelo Governador de Alagoas, tem voto com peso 10 que é mais que três vezes representativo do Prefeito de Município de RMM. É dizer que é preciso que 4 Prefeitos Municipais possam se reunir para “vencer” a posição isolada de um único representante do Governador de Alagoas. E que, mesmo que todos os Prefeitos dos Municípios de RMM tenham opinião uníssona sobre um tema, ainda assim, no máximo, eles, em unanimidade, vão ombrear a representação do Governador de Alagoas.

É exemplificativo desta desproporcionalidade da representação das Prefeituras Municipais é que são necessários 7 dos 13 Prefeitos dos Municípios integrantes da RMM para que se convoque extraordinariamente a Assembleia Metropolitana (art. 11, inciso II, Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019), o que clara e matematicamente demonstra a violência contra a autonomia municipal e a estrutura do federalismo cooperativo brasileiro.

**A dois**, apesar de haver representação da Assembleia Legislativa, há estonteante omissão inconstitucional de representação das Câmaras Legislativas Municipais transformando a República brasileira em Monarquia municipal, na qual a representação de toda a coletividade e pluralidade municipal é realizada na figura unipessoal do Prefeito do Município.

Ora, se a competência de prestação de serviço público de saneamento é reconhecidamente do Município, mas quando cria-se legalmente Região Metropolitana por força impositiva do art. 25, § 3º, CF/88, e reconhece-se a legitimidade da Assembleia Legislativa na composição do órgão colegiado gestor da RMM; como é possível negar-se representação ao Poder Legislativo Municipal? Revela-se clara e evidente omissão constitucional a ausência das Câmaras de Vereadores Municipais na composição da Assembleia Metropolitana do

RMM nos incisos do artigo 8º, Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019.

**A três**, segundo os princípios instituidores da comunidade política nacional observa-se clara opção de legitimação da comunidade jurídico-democrática brasileira em que as decisões de governo sejam espelhadas pelo interesse popular, autêntico detentor do poder constituinte original, atribuindo-lhe inclusive capacidade de interferir (*accountability*) da administração do Estado.

Assim, **o Controle Social é Diretriz Nacional do Saneamento Básico** que possui o seguinte conceito legal: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico (artigos 2º, inciso X, e 3º, inciso IV, Lei n. 11.445/07).

Cabendo ao titular do serviço público, ao formular a respectiva política pública de saneamento básico, estabelecer mecanismos e procedimentos de controle social que não podem ser meramente formais, mas que devem ter aplicabilidade material, concreta e efetiva, sob pena de falsear a imposição democrática da Constituição brasileira.

*In casu*, a representação da sociedade civil é composta por apenas 5 indivíduos que são **menos numerosos que os Municípios componentes da RMM** impondo matematicamente a negativa de representatividade dos munícipes componentes da Assembleia Metropolitana.

Dito de outro modo, a participação política da sociedade civil é negada aos integrantes das comunas integrantes da RMM retirando-lhe a possibilidade de voz e voto na Assembleia Metropolitana. Se são 5 os representantes da sociedade civil e 13 os Municípios integrantes da RMM então fica claro que, na melhor das hipóteses, 8 munícipes **não terão representatividade** na Assembleia Metropolitana.

Digo na melhor das hipóteses, porque *reductio ad absurdum* não há limitação legal para que os 5 representantes sejam escolhidos entre os moradores de um único Município levando que a **não representatividade da sociedade civil** da RMM seja exponencialmente inconstitucional.

**A quatro**, não fossem tais problemas de inconstitucional desproporcionalidade da representatividade da sociedade civil, temos ainda um ponto a ganhar **especial destaque** que reduz a nada político a representação da sociedade civil diante da força impositiva com que o Governador de Alagoas está a comandar a Assembleia Metropolitana. Trata-se do fato que os representantes da sociedade civil serão **“designados pelo Governador do Estado dentro os integrantes de entidades, organizações e movimentos sociais e populares, ainda que não institucionalizados”** (artigo 8º, § 6º, Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019).

Veja que é impossível falar em uma representação da sociedade civil independente, plural e diversa quando há verdadeiro garrote à liberdade imposta pela designação discricionária do Governador de Alagoas.

**As condicionantes legais do § 6º não são verdadeiras condicionantes**, posto que, a pressuposto de que tais representantes venham de "entidades, organizações e movimentos sociais e populares", nada diz e nada acrescenta para que haja pluralidade e diversidade ante a amplitude da procedência institucional indicada no dispositivo legal. Que, não suficiente, vem logo dizer, jogando verdadeira "pá de cal", que tais entidades, organizações e movimentos sociais e populares podem ser considerados aqueles "não institucionalizados". Ora, *ipso facto*, qualquer procedência é justificável ante a um condicionante legal que não condiciona, não garante e não legitima a representação civil.

O decisivo, portanto, é a designação subjetiva e unipessoal do Governador de Alagoas tornando-o plenipotenciário da Assembleia Metropolitana já que exerce controle sobre os representantes do Poder Executivo Estadual (peso 40) somados aos representantes da sociedade civil por ele indicados (peso 5) restando pouco, ou quase nada, para que tenha o domínio da maioria assembleiana.

**A cinco**, a par da diminuta e desproporcional representação da Assembleia Legislativa e da sociedade civil, os respectivos incisos ainda trazem um artifício legal pouco venturoso; trata-se do exercício dos votos "em conjunto", nos exatos termos legais: "cujos votos terão peso conjunto de (...)".

Ora há no dispositivo uma interpretação razoável e danosa de que a representação da Assembleia Legislativa e da sociedade civil para alcançar o seu maior peso dependa de que tais representantes de cada entidade exerça seus votos em conjunto, posto que não sendo votos em conjunto não há que se falar em contagem total do peso do voto. Veja que a redação dos incisos I e II são ligeiramente diferentes dos incisos III e IV, e como "não se presumem, na lei, palavras inúteis" (*verba cum effectu sunt accipienda*) é de se examinar que tal interpretação torna ainda mais falha, no teste de constitucionalidade, a legislação impugnada.

**A seis**, o § 1º do art. 8º ainda aplica segunda proporcionalidade na representação do Executivo municipal, porque não satisfeita com a menor representação do Prefeito municipal em comparação com o mero representante do Governador de Alagoas, ainda há redução do peso relativo do voto variando com o tamanho da população de cada Município.

Veja, por exemplo, que Coqueiro Seco e Santa Luzia do Norte apenas farão mera figuração na Assembleia Metropolitana da RMM porque aos Prefeitos municipais caberá voto com peso 1, **dez vezes menor que o representante do Governador de Alagoas**, cinco vezes menor que o representante da Assembleia Legislativa e equivalente ao representante da sociedade civil.

O voto de peso 1 desses Municípios da RMM equivale a **um cento (1/100) do total de votos da Assembleia Metropolitana** e como não há normativa específica quanto ao quórum de votação há que se presumir que as deliberações serão tomadas à maioria simples fazendo com que **a representação de Coqueiro Seco e de Santa Luzia do Norte**, tomadas aqui como mero exemplos, **sejam verdadeiras não representações**, porque matematicamente incapazes de influir na formação da maioria ante a latente desproporcionalidade do peso de seu voto na Assembleia Metropolitana.

**Em resumo**, percebe-se que a par da Assembleia Metropolitana da RMM dever ser órgão gestor de federalismo cooperativo em que deveria prevalecer a cooperação integrada entre os entes federativos participantes sem que cada qual perca sua autonomia federativa constitucional, o que se vê na regulamentação da RMM é que ela inconstitucionalmente projeta o Governador Alagoas, não só como presidente da Assembleia Metropolitana, mas verdadeiro monarca da RMM fazendo-a uma extensão de seu próprio gabinete, o que não é adequado ao Federalismo brasileiro e viola frontalmente a Constituição Federal de 1988.

Não fossem suficientes as inconstitucionalidades indicadas acima quanto à formação da Assembleia Metropolitana, elas todas são repetidas para a composição do **Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM)** que organicamente é a instância executiva do Sistema Gestor Metropolitano da RMM e que tem, como é natural, importantes competências nos efeitos práticos da formação da RMM (arts. 14 e 16, Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019).

Enquanto a Assembleia Metropolitana define diretrizes gerais, o CDM as executa, mas com importante espaço institucional de tomada de decisão, *verbo gratia*:

*Art. 16. O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano terá as seguintes funções:*

*III – deliberar pela celebração de consórcios públicos, acordos, parcerias público-privadas, convênios e outros instrumentos com pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas ou sociedades de economia mista, universidades e fundações, tendo como objeto a execução conjunta, ou por delegação, das funções públicas de interesse comum;*

A toda ordem, em uma visão de *realpolitik*, o CDM exerce maior influência na efetividade decisional da RMM, ainda mais porque os problemas de representação narrados acima para a Assembleia Metropolitana, porém agora restringida a participação do Governador de Alagoas (voto de peso 40), 13 Prefeitos dos Municípios da RMM (voto conjunto com peso 40), e 3 representantes da Assembleia Legislativa (voto em conjunto com peso 20) como definido nos incisos art. 14, Lei Complementar Estadual de Alagoas n. 50, de 15 de outubro de 2019.

Se ao norte reclamava-se sobre a inconstitucional desproporcionalidade da representação da Sociedade Civil, aqui nem há que se falar da diminuta representatividade, porque simplesmente não consta a participação da Sociedade Civil no CDM da RMM.

Assim, há omissões inconstitucionais na composição da CDM tanto por ausência da Sociedade Civil quanto das Câmaras Legislativas Municipais (aqui e na formação da Assembleia Metropolitana como ao norte impugnado). Tudo a ressaltar a necessidade do exercício sancionador desta Corte Constitucional na defesa das bases democrático-constitucionais da sociedade brasileira.



### 3. DA CONCLUSÃO E PEDIDOS

Chega-se ao final da narrativa com a certeza da demonstração da representatividade da Federação Nacional dos Urbanitários, bem como a efetiva contribuição para demonstrar a inconsistência constitucional material dos artigos 4º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', e 5º a 16, todos da Lei Complementar Estadual de Alagoas nº 50, de 15 de outubro de 2019.

Quaisquer, portanto, das teses levantadas, e todas elas em conjunto, direcionam à inconstitucionalidade material dos artigos 4º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', e 5º a 16, todos da Lei Complementar Estadual de Alagoas nº 50, de 15 de outubro de 2019, como violadora do sistema constitucional brasileiro a merecer a declaração de inconstitucionalidade *ex tunc*.

Isto posto, requer-se:

A) **A admissão da Federação Nacional dos Urbanitários como *amicus curiae***, uma vez demonstrada sua representatividade e a relevância da matéria (art. 7º, § 2º, Lei n. 9.868/99 c/c art. 138, CPC), conhecendo as razões da exposição ao norte acerca das inconstitucionalidades materiais dos artigos 4º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', e 5º a 16, todos da Lei Complementar Estadual de Alagoas nº 50, de 15 de outubro de 2019, e determinando sua inclusão nos autos da ADI 6.573/AL.

B) E, ainda, que lhe seja facultada a posterior apresentação de memoriais, bem como a realização de sustentação oral, nos termos do art. 131, § 3º, RISTF.

Nesses termos,

Pede deferimento.

De Belém para Brasília, 09 de outubro de 2020.

p. p.

**Luiz Alberto G. S. Rocha**  
OAB/PA 11.404

#### **Anexos:**

1. Procuração *ad judicium*; e
2. Atos constitutivos da Federação Nacional dos Urbanitários.