

CadernosFGVDIREITORIO

SérieClínicas

Educação e Direito - Volume 08 - 2017

Tema: Política pública municipal e federalismo
permissivo: sobreposições de competências
administrativas e legislativas e o
arrefecimento do controle social



 FGV DIREITO RIO

Cadernos **FGV DIRETORIO** Série Clínicas

Educação e Direito - V. 08 - Rio de Janeiro - 2017

APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS FGV DIREITO RIO
SÉRIE CLÍNICAS
André Mendes

INTRODUÇÃO — DESAFIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS
André Mendes

VISÃO DA CLÍNICA — UM ESTUDO DE CASO SOBRE NOSSO
FEDERALISMO NA REALIDADE
Joao Marcelo da Costa e Silva Lima

VISÃO DO PARCEIRO — *MEU RIO* — UM ESTUDO SOBRE
A RELAÇÃO ENTRE O NOSSO FEDERALISMO
E O CONTROLE SOCIAL
Miguel Lago

PARECER JURÍDICO — FEDERALISMO PERMISSIVO:
SOBREPOSIÇÕES DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E
LEGISLATIVAS E O ARREFECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL
Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica
em Direitos Fundamentais)
Supervisor da Clínica - Joao Marcelo da Costa e Silva Lima

Edição produzida pela FGV Direito Rio

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

CADERNOS FGV DIREITO RIO – SÉRIE CLÍNICAS

**POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL E FEDERALISMO
PERMISSIVO: SOBREPOSIÇÕES DE COMPETÊNCIAS
ADMINISTRATIVAS E LEGISLATIVAS E O
ARREFECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL**

EDIÇÃO FGV DIREITO RIO

Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição - Uso Não Comercial - Compartilhamento pela mesma Licença



Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2017

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Organização: André Pacheco Teixeira Mendes

Produção executiva: Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Capa: FGV Direito Rio

Diagramação: Leandro Collares - Selênia Serviços

1ª revisão: Antônio dos Prazeres

2ª revisão: Renata Sangeon

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Mario Henrique Simonsen / FGV

Política pública municipal e federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social / Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. 60 p. - (Cadernos FGV Direito Rio. Clínicas. Educação e direito; 8)

Conteúdo: Silva, João Marcelo da Costa e. Visão da clínica: um estudo de caso sobre nosso federalismo na realidade - Lago, Miguel. Visão do parceiro - Meu Rio: um estudo sobre a relação entre o nosso federalismo e o controle social - Silva, João Marcelo da Costa e. Parecer jurídico-federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social.

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-9597-009-0

1. Direito administrativo. 2. Políticas públicas. 3. Política urbana. 4. Federalismo. 5. Controle social. I. Silva, João Marcelo da Costa e. II. Lago, Miguel. III. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. IV. Título: Visão da clínica: um estudo de caso sobre nosso federalismo na realidade. V. Título: Visão do parceiro - Meu Rio: um estudo sobre a relação entre o nosso federalismo e o controle social. VI. Série.

CDD - 341.3

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS FGV DIREITO RIO – SÉRIE CLÍNICAS | 7 |
| ANDRÉ MENDES | |
| INTRODUÇÃO – DESAFIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS | 9 |
| ANDRÉ MENDES | |
| VISÃO DA CLÍNICA – UM ESTUDO DE CASO SOBRE NOSSO FEDERALISMO NA REALIDADE | 13 |
| JOAO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA | |
| VISÃO DO PARCEIRO – <i>MEU RIO</i> – UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O NOSSO FEDERALISMO E O CONTROLE SOCIAL | 17 |
| MIGUEL LAGO | |
| PARECER JURÍDICO – FEDERALISMO PERMISSIVO: SOBREPOSIÇÕES DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E LEGISLATIVAS E O ARREFECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL | 21 |
| CLÍNICA LADIF (LABORATÓRIO DE ACESSORIA JURÍDICA EM DIREITOS FUNDAMENTAIS) SUPERVISOR DA CLÍNICA – JOAO MARCELO DA COSTA E SILVA LIMA | |

APRESENTAÇÃO DOS CADERNOS FGV DIREITO RIO — SÉRIE CLÍNICAS

Certa vez, em uma conversa com um amigo cineasta, ele comentou: se os *roteiros que eu escrevi não tivessem virado filmes, eles jamais teriam sido lidos*. Se assim é, os trabalhos produzidos pelos alunos como resultado de suas experiências de prática jurídica no estágio jamais serão lidos?

O objetivo dos CADERNOS FGV Direito Rio — *Série Clínicas* consiste em divulgar o trabalho de assessoria e consultoria jurídica prestado pelo Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da FGV Direito Rio, em um quadro de inovação no ensino jurídico.

Os cursos de Direito pelo Brasil tendem a desenvolver o mesmo tipo de estágio em seus núcleos de prática jurídica: atendimentos individualizados, nas áreas cível, penal e trabalhista, com a consequente representação judicial dos cidadãos atendidos.¹

Certamente, essa atividade prática contribui para a formação profissional do aluno. Contudo, o trabalho do advogado não se limita ao atendimento de um cidadão em específico. Não se restringe aos ramos civil, criminal e trabalhista. Não se desenvolve apenas no contexto de processos judiciais.

O advogado presta assessoria jurídica a empresas, associações, ONGs, fundações, empreendedores, instituições públicas e privadas. A advocacia se estende aos campos dos direitos humanos, do direito constitucional, adminis-

1 Como bem observado pelo professor Thiago Bottino, responsável pelo projeto e implantação do NPJ da FGV Direito Rio em 2008: *Esse modelo tradicional está esgotado. Os alunos não ficam satisfeitos nem motivados em realizar essas atividades de prática jurídica porque:*

(1) *elas não estão integradas às disciplinas da grade curricular nem ao perfil do egresso que a faculdade pretende formar;*

(2) *são práticas judiciais de mínima complexidade (casos de divórcio, despejo, alimentos e demissões trabalhistas, problemas criminais de pequeno potencial ofensivo etc.) que não preparam o aluno para a prática do mercado, sendo conduzidas de forma burocrática com a única finalidade de atender às exigências da legislação e da OAB;*

(3) *reproduzem práticas assistencialistas, sobrepõem-se a atividades semelhantes já desenvolvidas pelo Estado (seja a Defensoria Pública, sejam os PROCONS) e não possuem qualquer característica de inovação ou de transformação da realidade social. BOTTINO, Thiago. Prática jurídica qualificada e advocacia de impacto. In: **CADERNOS FGV DIREITO RIO: Educação e Direito**. V. 6. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, dezembro de 2011, p. 22.*

trativo, empresarial, ambiental, regulatório, econômico e quantos mais ramos a vida social demandar. Para além dos autos judiciais, a atuação advocatícia contempla a negociação, a mediação, a representação em processos administrativos, a consultoria jurídica para formalização de empresas, organizações e negócios, a formulação de pareceres jurídicos e tantas mais atividades que a vida social demandar.

Por que não viabilizar ao aluno uma prática jurídica que envolva atendimento a coletividades? Que aproxime o aluno a outros ramos do direito? Que apresente ao aluno e nele desenvolva habilidades relativas a outras formas de atuação do advogado?

Em vista disso, na FGV Direito Rio, o desenvolvimento das atividades de estágio tem seu foco em atendimentos não individualizados e de natureza não contenciosa. Trata-se de discutir e atender às demandas que possam produzir impactos nas instituições, na sociedade e no desenvolvimento de políticas públicas, ao contrário de atender especificamente a um cidadão, no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse contexto, o Programa de Clínicas Jurídicas do NPJ da FGV Direito Rio é exemplo genuíno de inovação no ensino jurídico e no desenvolvimento de habilidades profissionais do aluno em formação. Habilidades cada vez mais exigidas pelo mercado de trabalho.

Ao longo de seu funcionamento, o programa contou com trabalhos originais elaborados pelos alunos, sempre supervisionados por advogados qualificados. Realizadas em áreas distintas, essas atividades de assessoria e consultoria jurídicas aguardam a consolidação de seus resultados, merecendo ser compartilhadas com a comunidade acadêmica e jurídica. E o espaço para essa consolidação é precisamente nos CADERNOS FGV Direito Rio — *Série Clínicas*. Como parte de uma iniciativa inovadora da FGV Direito Rio, esperamos que esses trabalhos possam ser *lidos*, como o são os roteiros que viram filmes. Por que não?

André Pacheco Teixeira Mendes
Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica

INTRODUÇÃO — DESAFIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

(...) o número de vínculos de servidores públicos municipais cresceu 163% entre 1998 e 2014, quase triplicando o total de funcionários nesse nível (...). O crescimento é um reflexo, entre outras coisas, da municipalização de serviços previsto na Constituição de 1988, evidenciando uma sobrecarga de responsabilidades na ponta da estrutura federativa. Os municípios, nesse contexto, são levados a contratar mais servidores a fim de suprir a crescente demanda da sociedade por serviços públicos de qualidade (...).¹

Monitorar e fiscalizar constantemente os serviços públicos. Tornar o Estado brasileiro mais eficiente na execução de suas funções. Essas duas atividades são essenciais à democracia brasileira em seus três níveis de governança: federal, estadual e municipal.

São também desafios. E constituem precisamente objeto de preocupação da organização carioca *Meu Rio*: a (i) *falta de qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado no ambiente urbano* e a (ii) *constatação de um jogo de “empurra-empurra” entre agentes estatais quando cobrados*.²

Quais são os projetos que têm sido desenvolvidos em matéria de (i) saneamento básico, (ii) mobilidade urbana, (iii) habitação e (iv) poluição do ar pela União, Estados e municípios? Há sobreposição de competências administrativas e legislativas entre os entes federativos referentes a essas questões?

Essas são perguntas para as quais diagnósticos poderão ser encontrados no Volume 8 dos Cadernos FGV Direito Rio — Série Clínicas. Essa publicação traz um **parecer jurídico** sobre quatro problemas urbanos na cidade do Rio de Janeiro, os quais devem ser enfrentados pela municipalidade: (i) as precárias condições do saneamento básico na cidade; (ii) a má qualidade da mobilidade

1 Cf. FGV-DAPP. *A Estrutura da Burocracia do Estado Brasileiro: uma análise a partir do funcionalismo público*. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/o-pacto-federativo/>>. Acesso em 11/09/2017.

2 Trecho do parecer jurídico publicado neste volume.

urbana; (iii) o déficit habitacional urbano; e (iv) a péssima qualidade do ar respirado pelos cariocas.

Intitulado *Federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social*, este volume da Série Clínicas pretende identificar se as competências espalhadas pelos diversos órgãos públicos conduzem à ineficiência de políticas públicas governamentais. Esse mapeamento foi solicitado pelo *Meu Rio*, sendo fundamental para sua atuação, que pretende influenciar democraticamente a tomada de decisão de gestores públicos e representantes políticos.

A parceria do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da FGV Direito Rio com o *Meu Rio* foi enriquecedora. A possibilidade de prestar consultoria jurídica em matéria de política pública, direito administrativo e constitucional fortalece o objetivo do NPJ de oferecer uma formação prática qualificada aos graduandos(as).

Nesse particular, durante a Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais), nas férias de janeiro de 2017, 15 (quinze) alunos e alunas participaram da elaboração do parecer no âmbito da Clínica. Produziram, participaram de reuniões, visitaram a sede do *Meu Rio*, conheceram o trabalho da entidade. Cresceram. Foram eles e elas:

| Nome |
|--|
| Beatriz Nunes Valim |
| Carolina Salgueiro Vieira Leite |
| Clarissa Emanuela Leão Lima |
| Felipe Vieira Avellar |
| Fernanda Almeida Fernandes de Oliveira |
| Giulia Schettino Rigolon |
| Julia Jacques de Moraes Dias Coelho |
| Júlia Orphão Magalhães |
| Júlia Rodrigues Costa de Serpa Brandão |
| Larianne Pinto Sampaio |
| Luan Mateus Almeida de Camargo |
| Luíza Moreno Batista de Araujo |
| Patricia Motta Rubio Pinto Alves |
| Philippe Antoine Leclerc Langel |
| Vinicius da Silva Cardoso |

Nesta ocasião, aproveitamos para saudar a parceria com o *Meu Rio*, na pessoa do seu cofundador, Miguel Lago, que participou ativamente das atividades da Clínica e, bem assim, do processo de elaboração do parecer. Saudamos também o excelente trabalho de supervisão da Clínica realizado pelo advogado João Marcelo Lima. Por fim, agradecemos pela colaboração do professor Carlos Ragazzo, que trouxe expertise e entusiasmo à Clínica e ao grupo de alunos(as).

Esperamos que a publicação contribua para o debate em torno das políticas públicas municipais. Que gere subsídios para a mobilização da instituição *Meu Rio*. Que oriente a tomada de decisão do gestor público e representante político. Afinal, toda a população anseia por serviços públicos de qualidade em habitação, transporte, saneamento básico e controle da poluição. É de fato um desafio. Mas, em suas ações governamentais, o Estado brasileiro deve ter em vista a dignidade ínsita aos serviços de qualidade: morar... deslocar-se... assear-se... respirar... com dignidade.

André T. Mendes
Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica
Setembro de 2017.

VISÃO DA CLÍNICA — UM ESTUDO DE CASO SOBRE NOSSO FEDERALISMO NA REALIDADE

A Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) mantém, desde seu estabelecimento, um compromisso claro com a preparação e divulgação de pesquisas que mostrem a realidade do direito. Seus impactos no mundo em que vivemos. Seu significado fora do papel. Esse compromisso permeou minha educação jurídica, tanto na graduação quanto no mestrado em direito da regulação que completei na FGV Direito Rio. E, como não poderia deixar de ser, acabou ditando tanto a concepção quanto a execução da clínica *Federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social*.

De acordo com o *Meu Rio*, haveria pouca clareza quanto a qual ente é responsável por fazer o quê, e isso estaria afetando a efetividade de suas iniciativas de fiscalização das atividades das autoridades públicas no Rio de Janeiro. Por isso, o *Meu Rio* solicitou um mapeamento das competências atribuídas a cada ente federativo por políticas públicas essenciais para a população da cidade do Rio de Janeiro: (i) políticas de saneamento básico; (ii) políticas de mitigação da poluição do ar; (iii) políticas de habitação social; e (iv) políticas de mobilidade urbana. A escolha dessas políticas públicas não seguiu um critério em particular: o *Meu Rio* as selecionou por entender que seriam quatro bons exemplos de políticas públicas de baixa qualidade e de difícil controle social.

Para levar a cabo a tarefa, organizamos a clínica da seguinte forma: as primeiras aulas foram usadas para expor o problema identificado pelo *Meu Rio* e suas possíveis causas de origem jurídica. Durante essas aulas, tivemos o privilégio de contar com uma palestra de Miguel Lago, fundador do *Meu Rio*, sobre a organização e o significado do trabalho por ela empreendido. Miguel conversou com os alunos sobre o significado da democracia, o papel da sociedade civil organizada e a importância do engajamento cívico de todos. Os alunos expressaram bastante interesse pela fala de Miguel e participaram ativamente

do debate que a ela se seguiu e que contou com a contribuição do professor da FGV Direito Rio Carlos Ragazzo¹.

Na aula seguinte, o professor Carlos Ragazzo apresentou suas considerações sobre os trabalhos da clínica — objetivos, relevância, utilidade prática etc. —, teceu considerações sobre os quatro problemas urbanos sobre os quais se debruçariam os alunos e abriu a palavra para o debate. Os alunos, mais uma vez, demonstraram grande entusiasmo durante o debate, que também contou com a participação de Miguel Lago.

No terceiro encontro, acompanhei os alunos a uma visita ao *Meu Rio*. Lá, fomos recebidos por Miguel Lago e o restante da equipe da entidade. Conversamos sobre projetos sendo implementados naquele momento pelo *Meu Rio*, sobre vitórias já obtidas e sobre como é trabalhar em uma organização social como o *Meu Rio*. Os alunos demonstraram grande interesse e se mostraram surpresos com o ambiente de trabalho descontraído, democrático e focado em resultados. No direito, em geral os alunos ficam com a impressão de que há apenas dois caminhos a serem seguidos (advocacia privada ou serviço público em carreiras jurídicas). Alguns alunos comentaram comigo, para minha satisfação, que a visita ao *Meu Rio* foi boa para perceberem que o horizonte é bem mais abrangente — e nem está tão distante assim.

Dedicamos as demais aulas a pesquisas, revisões de textos e ao esclarecimento de dúvidas. Os encontros foram, a meu ver, extremamente produtivos, pois, na maior parte deles, os alunos apresentavam o que haviam feito para o professor Ragazzo, para Miguel Lago e para mim. Assim, puderam receber *feedback* de três pessoas com perspectivas e formações distintas. Isso, a meu ver, ajudou a oxigenar o trabalho de consultoria.

Desde o início do projeto, os alunos demonstraram grande comprometimento, seriedade e animação. Por isso, o resultado não me surpreendeu: os alunos prepararam um parecer consistente e que atendia às expectativas do *Meu Rio*. Não só isso: fizeram uma pesquisa que permitiu refinar um pouco mais as razões jurídicas que reduziriam a qualidade de políticas públicas urbanas. Os alunos conseguiram dar mais corpo às razões pelas quais o nosso federalismo reduz a capacidade de controle social: o nível de complexidade do sistema de distribuição de competências entre entes federativos no Brasil abre espaço para vácuos concretos de atuação estatal, o que se faz sentir, especialmente, no caso das políticas públicas de mitigação da poluição do ar.

No entanto, existem políticas públicas que, curiosamente, funcionam melhor do que o esperado, como é o caso das políticas de habitação social. As

1 Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Pós-Doutor em Direito pela *University of California at Berkeley*. Cf. <<http://direitorio.fgv.br/corpo-docente/carlos-ragazzo>>. Acesso em 4/10/2017.

razões que explicam as discrepâncias na qualidade das políticas públicas estudadas merecem um estudo futuro mais detalhado. Por ora, resta-me apenas parabenizar os alunos pelo que entendo ter sido um excelente trabalho e uma experiência extraordinária. Aproveito para agradecer também ao *Meu Rio* pela oportunidade de atender uma organização tão importante para a cidade do Rio de Janeiro. Por fim, agradeço encarecidamente ao professor André Mendes, que, com seu incrível trabalho à frente das clínicas de prática jurídica da FGV Direito Rio, permitiu que este projeto saísse do papel.

João Marcelo da Costa e Silva Lima
Supervisor da Clínica
Julho de 2017

VISÃO DO PARCEIRO — MEU RIO — UM ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O NOSSO FEDERALISMO E O CONTROLE SOCIAL

O *Meu Rio* ficou muito satisfeito tanto com o resultado quanto com o processo de trabalho da clínica de verão *Federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social*, do Núcleo de Prática Jurídica. A organização tem plena consciência da dificuldade e complexidade da temática abordada, o que engrandece o trabalho realizado pelos alunos coordenados por João Marcelo Lima.

Uma das maiores dificuldades para qualquer organização da sociedade civil organizada que trabalhe com o monitoramento e a fiscalização de políticas públicas reside na falta de clareza de qual ente federativo é responsável por qual política pública. O desenho administrativo do Estado brasileiro é confuso, o que gera uma desculpa extraordinária para os tomadores de decisão que abusam do famoso “*blame-shifting*”. É, por isso, de costume escutar da parte de administradores civis, quando cobrados, que a responsabilidade pela má execução de uma política pública é de outro agente estatal.

A atribuição de competências associadas a uma política pública é distribuída em diversas esferas, que vão desde a sua normatização até a sua execução. Cada fase pode ser de responsabilidade exclusiva de um ou mais de um ente federativo. Tal fenômeno reduz a capacidade de controle social da atividade estatal, o que, por sua vez, reduz a capacidade de termos um governo e uma sociedade mais democrática. O *Meu Rio* trabalha com fiscalização e pressão, que só funcionam quando direcionadas ao tomador específico de decisão. Portanto, no caso de políticas públicas complexas, dispor de um mapeamento claro das atribuições é muito importante para a realização do trabalho da organização. Eis por que demandamos um mapeamento e descrição de atribuições em quatro políticas públicas essenciais para a cidade do Rio de Janeiro: saneamento básico, mobilidade urbana, habitação e poluição.

O parecer que nos foi entregue é um documento volante que nos permite ter no dia a dia um mapa claro dos responsáveis por cada parte e etapa das políticas públicas acima mencionadas. Ele apoia, portanto, nosso trabalho de acompanhamento e monitoramento das gestões municipal e estadual.

A organização apreciou o resultado produzido, mas também o processo de trabalho. Desde o início sentimos muita receptividade por parte da Fundação Getulio Vargas e, em especial, por parte do Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica, André Mendes, que viabilizou a criação da clínica. Em seguida vimos uma equipe de alunos motivada, enérgica e bem qualificada, muito bem guiada pelo professor João Marcelo Lima. O *Meu Rio*, na figura de seu cofundador, Miguel Lago, fez questão de estar presente em todas as sessões e acompanhar o progresso do trabalho para que os alunos entendessem a importância e a utilidade da pesquisa. Os ajustes eram feitos semana a semana por João Marcelo, que foi sempre muito didático com os alunos. Com uma equipe motivada e bem orientada pelo professor, o resultado não poderia ter sido outro.

Para além da utilidade do documento produzido, a organização gostaria de agradecer e parabenizar os alunos da Fundação Getulio Vargas, o supervisor João Marcelo Lima, o professor Carlos Ragazzo e o Coordenador de Prática Jurídica, André Mendes, que tornou essa clínica possível.

Miguel Lago
Cofundador do *Meu Rio*
Julho de 2017

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2017

Ao Meu Rio

Sr. Miguel de Ouro Preto Corrêa do Lago

Assunto: Parecer Jurídico do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) — *Federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social.*

Referência: Cuida-se de solicitação da organização *Meu Rio* para elaboração de parecer sobre quatro problemas do Rio de Janeiro que precisam ser endereçados ao próximo prefeito do Rio de Janeiro: (i) déficit habitacional; (ii) mobilidade urbana; (iii) poluição do ar; e (iv) saneamento básico. O trabalho foi elaborado pela Clínica LADIF (Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais), no âmbito do NPJ da FGV Direito Rio, durante o mês de janeiro de 2017, tendo contado com a participação de 15 alunos(as) da graduação em direito,¹ supervisionados pelo advogado João Marcelo Lima.

André Pacheco Teixeira Mendes
OAB/RJ nº 148.661
Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica
FGV Direito Rio

1 Relação nominal dos alunos e alunas participantes: Beatriz Nunes Valim; Carolina Salgueiro Vieira Leite; Clarissa Emanuela Leão Lima; Felipe Vieira Avellar; Fernanda Almeida Fernandes de Oliveira; Giulia Schettino Rigolon; Julia Jacques de Moraes Dias Coelho; Júlia Orphão Magalhães; Júlia Rodrigues Costa de Serpa Brandão; Larianne Pinto Sampaio; Luan Mateus Almeida de Camargo; Luíza Moreno Batista de Araujo; Patricia Motta Rubio Pinto Alves; Philippe Antoine Leclerc Langel; Vinicius da Silva Cardoso.

PARECER JURÍDICO

Federalismo permissivo: sobreposições de competências administrativas e legislativas e o arrefecimento do controle social

Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas –
FGV Direito Rio
Núcleo de Prática Jurídica – NPJ
Clínica LADIF – Laboratório de Assessoria Jurídica em Direitos Fundamentais
Supervisor da Clínica – João Marcelo Lima

INTRODUÇÃO

*“O poder controlado ou reduzido é quase sempre rival e inimigo da-
quele poder que o controla ou reduz.”* Alexander Hamilton

O *Meu Rio* é uma rede de mobilização que cumpre um papel de contrapoder do cidadão no que tange à política da região metropolitana do Rio de Janeiro. Por meio de mobilizações, ações diretas e do uso inteligente de novas tecnologias, seus membros pressionam diretamente os tomadores de decisão responsáveis pelas políticas públicas urbanas. Há duas preocupações levantadas pelo *Meu Rio*: (i) falta de qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado no ambiente urbano e (ii) constatação de um jogo de “empurra-empurra” entre agentes estatais quando cobrados.

Nesse contexto, considere quatro problemas urbanos complexos, que se manifestam muito visivelmente na cidade do Rio de Janeiro: (i) o déficit habitacional urbano; (ii) a má qualidade da mobilidade urbana; (iii) a péssima qualidade do ar respirado pelos cariocas; e (iv) as precárias condições do saneamento básico na cidade. O quanto a não resolução por parte do Estado desses problemas se deve à falta de vontade política aliada a má gestão? O quanto se deve à complexidade da distribuição de competências entre os entes federativos que, por força do nosso regime federalista, atuam, em alguma escala e dimensão, na prestação dos serviços públicos a que visam endereçar esses problemas?

As perguntas nos chamam a atenção para uma anterior: como funciona nosso federalismo? O federalismo brasileiro é híbrido. Isso porque o modelo federalista previsto hoje na Constituição Federal brasileira é o resultado de uma combinação entre dois modelos distintos: (i) o norte-americano, regido pela ideia da *competição* entre entes e, portanto, marcado pelas *competências privativas*; e (ii) o alemão, regulado pela *cooperação* entre entes e, assim, caracterizado pelas *competências comuns e concorrentes* (paralelas).

Como se pode ver na tabela abaixo, a distribuição de competências legislativas entre os entes federativos está estruturada de modo a compreender, a um só tempo, tanto competências exclusivas — exercidas por um único ente — quanto competências concorrentes — exercidas simultaneamente por mais de um ente federativo.

Tabela 1 – Distribuição de competências legislativas entre entes federativos

| Competência | Ente federativo |
|--------------------------|--|
| Privativa/Exclusiva | União (art. 22) – competências numeradas, passíveis de delegação aos Estados (§ único); Municípios (art. 30) – competência para assuntos de interesse local; Distrito Federal (art. 32, § 1º) – mesmas competências dos Estados e Municípios. |
| Concorrente | A União, os Estados, o Distrito Federal (art. 24) legislam concorrentemente; Regra: União estabelece normas gerais; Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecem normas suplementares; Os Municípios podem, por força do art. 30, II, CF, suplementar a legislação estadual e federal no que couber. OBS: Art. 22, incs. IX, XXI, XXIV e XXVII – falha técnica na CF. Também são matérias passíveis de legislação concorrente. |
| Residual ou remanescente | Estados (art. 25, §1º) – competência residual ou remanescente (tudo que não é atribuído à União nem ao Município). |

Fonte: Tomio e Ortolan, 2011, p. 70.¹

O modelo híbrido da federação brasileira também se manifesta no contexto das competências administrativas, em que convivem competências privativas da União e competências comuns a todos os entes federativos.

Tabela 2 – Distribuição de competências administrativas entre entes federativos

| Direito/administração | Brasil |
|---|--------------------|
| Tratados internacionais | Privativo da União |
| Defesa | Privativo da União |
| Polícia | Comum |
| Organização instituições | Comum |
| Proteção da constituição e patrimônio público | Comum |
| Econômicos e financeiros | Privativo da União |
| Planejamento e desenvolvimento | Comum |

1 TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. O sistema de repartições das competências legislativas da Lei Fundamental Alemã após a reforma federativa de 2006 em perspectiva comparada com o Estado Federal Brasileiro. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, jan/jun 2011.

| | |
|---|--------------------|
| Comunicação e telecomunicação | Privativo da União |
| Minérios nucleares e derivados | Privativo da União |
| Transporte/Trânsito | Comum |
| Proteção de bens culturais, educação e ciência | Comum |
| Proteção do meio ambiente e produção agropecuária | Comum |
| Assistência pública social | Comum |

Fonte: Tomio, Ortolan e Camargo (2010, p. 82).²

Essa complexidade dos agentes responsáveis pela execução da política pública pode possivelmente ser uma das causas da entrega insatisfatória de serviços públicos a que visam endereçar os problemas urbanos. Isso por duas razões principais:

- (i) Dilui responsabilidade e aumenta custos de fiscalização, tanto por parte da sociedade civil organizada quanto dos próprios contrapoderes existentes no âmbito de cada ente federativo — isso pode impulsionar o jogo de “empurra-empurra” entre os agentes cobrados; e
- (ii) Depende de uma suposição do modo pelo qual os agentes interagem no interior dos entes federativos, modo esse que pode não se materializar na prática. Isto é, na prática, os incentivos para a cooperação podem ser baixos, o que se traduziria em “vácuos” de ação estatal (“deixa-que-eu-deixo”), ou em verdadeira usurpação de competências entre um e outro ente. Essas duas razões podem simultaneamente contribuir para a queda de qualidade de serviço público.

O objetivo deste texto é investigar, de forma limitada aos quatro problemas urbanos listados acima, no contexto da cidade do Rio de Janeiro, se há indícios de que as razões acima citadas de fato impactam os esforços de fiscalização da sociedade civil organizada. Para tanto, o presente parecer está dividido em quatro tópicos:

- (i) as políticas de saneamento básico no Rio de Janeiro;
- (ii) as políticas de mobilidade urbana no Rio de Janeiro;
- (iii) políticas públicas de habitação no município do Rio de Janeiro;
- (iv) políticas públicas de combate à poluição do ar no município do Rio de Janeiro.

2 TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; CAMARGO, Fernando Santos de. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito — UFPR*, Curitiba, v. 51, 2010.

CAPÍTULO 1 — AS POLÍTICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO RIO DE JANEIRO

1.1 Das competências das políticas de saneamento básico

As competências para legislar, gerir e fiscalizar questões envolvendo a prestação do serviço de saneamento básico foram repartidas entre a União, Estados e municípios pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo a Constituição Federal, União, Estados e municípios têm competência comum para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Ficou a cargo da União instituir diretrizes para o saneamento básico, aos municípios as competências para organizar e prestar serviços públicos de interesse local e, aos Estados, a prerrogativa de, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

O ordenamento jurídico brasileiro atribui outras competências para os entes da federação, como consta na tabela da página seguinte.

| União | Estados | Municípios |
|--|---|---|
| Competência de financiamento | Competência de normatização e execução | Competência de normatização e execução |
| Prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional através da direção nacional do SUS, o qual inclui serviços de saneamento básico. | Instituir regiões metropolitanas, mediante lei complementar. De acordo com o STF, na decisão de ADIs em regiões metropolitanas nas quais se integrem a organização, gestão e execução de serviços públicos, com destaque para os serviços de saneamento básico, deve ser adotada uma gestão comum por Estado e Município. | Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local. |

| União | Estados | Municípios |
|---|--|---|
| Competência de normatização | Competência de normatização | Competência de normatização |
| Estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico e Planos Regionais de Saneamento Básico, em articulação com Estados e Municípios. | Elaborar Planos Regionais de saneamento básico coordenado pela União e plano de saneamento básico estadual em caso de titularidade do serviço. | Elaborar planos municipais de saneamento básico. |
| Competência de normatização e execução | Competência de fiscalização, normatização e execução | Competência de execução |
| Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. | As atividades administrativas de regulação, inclusive organização e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular diretamente ou através de delegação. | Executar Planos Regionais de saneamento básico coordenado pela União. |
| Competência de financiamento | | Competência de normatização, execução e fiscalização |
| Alocar recursos públicos federais e financiar com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União desde que atendidos os parâmetros em lei. | | As atividades administrativas de regulação, inclusive organização, e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular diretamente ou através de delegação. |
| Competência de normatização | | Competência de fiscalização |
| Estabelecer padrões mínimos de potabilidade da água. | | Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização. |
| Competência de execução | | |
| Executar Planos Regionais de saneamento básico em articulação com Estados e Municípios. | | |

1.2 A ação do Poder Judiciário na definição de competências

Pode-se perceber que os artigos constitucionais deixam dúvidas acerca das competências e titularidade dos entes federados referentes ao serviço de saneamento básico. O STF, de certa forma, esclareceu tais dúvidas na ADI nº 2340 e ADI nº 1842.

A ADI nº 2340, que versa sobre a invalidez de uma lei estadual de Santa Catarina, teve sua discussão pautada na titularidade do município para com questões de fornecimento de água e saneamento básico. Na decisão, é enfatizado pela maioria dos ministros que, por se tratar de interesse local, não há dúvida de que a competência para legislar sobre assuntos locais seja atribuída, pela Carta Magna, aos municípios, no art. 30, I, da Constituição Federal. Ressalte-se que o ministro Eros Grau, por exemplo, afirmou que “(...) ao Estado-membro é atribuída competência para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, sem que isso afete a competência municipal” (*vide* p. 8 do voto do ministro Eros Grau).

A ADI nº 1842 aborda, por sua vez, a questão das atribuições municipais para a prestação desse serviço em regiões metropolitanas, o que ainda não estava claro, uma vez que a Constituição é silente em relação a isso. A ADI em questão trata de ações conexas quanto a leis estaduais do Rio de Janeiro sobre os serviços comuns no que seria considerado a região metropolitana e as regras da prestação dos serviços públicos no Estado. Foi decidido por maioria que, em regiões metropolitanas nas quais se integrem a organização, gestão e execução de serviços públicos, com destaque para os serviços de saneamento básico, deve ser adotada uma gestão comum por Estado e município: sendo esta a participação de todos os entes abordados pelos serviços em seus respectivos processos decisórios.¹ Assim, a decisão do Supremo foi no sentido de viabilizar uma integração entre esses entes, embora não tenham sido explicitados parâmetros mínimos para tal organização.

1.3 Dos Projetos de Saneamento Básico

A dificuldade de se entender a competência de cada um dos entes da federação não se encontra apenas no plano das normas; os casos práticos também demonstram considerável complexidade. Alguns exemplos mostram que a criação de regiões metropolitanas não impede a municipalização do serviço. Ao mesmo tempo, podem ocorrer casos de regiões de uma cidade serem geridas pelo Estado e outras, pelo município. O financiamento de projetos semelhantes pode partir de órgãos e entes diferentes, e muitas vezes podem ocorrer vácuos

1 *Vide* a ementa do relator e o acórdão (p. 1-4 do seguinte <link: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em 01/12/2016).

na execução dos serviços. Por isso, é importante uma análise da participação dos entes federativos nos projetos que estão em curso atualmente.

1.3.1 Dos Projetos de Saneamento Básico sob responsabilidade da União

Um método de investimento do Governo Federal em saneamento básico é por meio do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI), realizado pelo BNDES. O objetivo é desenvolver projetos de parcerias com a iniciativa privada para a realização de investimentos em saneamento básico e abastecimento de água, buscando a universalização desses serviços nos Estados. Três projetos de concessão dos serviços já foram aprovados pelo PPI para qualificação, um deles sendo referente à CEDAE. A partir disso, o BNDES iniciará o detalhamento dos estudos que levarão à modelagem das futuras concessões, em parceria com as equipes dos Estados.

A União também disponibiliza recursos através do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Os investimentos do PAC são disponibilizados aos municípios, sendo coordenados pelo Ministério das Cidades e Ministério da Saúde de acordo com o número de habitantes de cada região. No entanto, investimentos também podem surgir através de outra vertente do PAC. Isso porque existe um interesse do Governo Federal em *estimular o crédito e o financiamento*, o que resultou em uma divisão própria para tal dentro do programa. Para isso, foram criadas diversas medidas, algumas delas envolvendo o tema de saneamento. São exemplos: a concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação,² a ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação,³ e a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS.⁴

Além disso, a Caixa Econômica Federal também possui projetos próprios de engenharia voltados ao saneamento básico. O programa objetiva promover a elaboração de estudos e projetos básicos executivos de engenharia para sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos urbanos, tendo em vista a universalização dos serviços na área urbana. Ainda que a iniciativa seja destinada principalmente aos municípios banhados pelo Rio São Francisco, ela também é relevante no recorte do Rio de Janeiro. Isso porque também existem projetos relacionados ao apoio à “elabo-

2 *Vide*, a respeito: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2010/02/a-concessao-pela-uniao-de-credito-a-caixa-economica-federal-cef-para-aplicacao-em-saneamento-e-habitacao>>. Acesso em 05/07/2017.

3 *Vide*, a respeito: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2010/02/b-ampliacao-do-limite-de-credito-do-setor-publico-para-investimentos-em-saneamento-ambiental-e-habitacao>>. Acesso em 05/07/2017.

4 *Vide*, a respeito: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2010/02/c-criacao-do-fundo-de-investimento-em-infraestrutura-com-recursos-do-fgts>>. Acesso em 05/07/2017.

ração de projetos de saneamento em municípios de regiões metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50.000 habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150.000 habitantes”,⁵ situação do município do Rio de Janeiro, aqui em destaque.

1.3.2 Dos Projetos de Saneamento Básico sob responsabilidade do Estado

O Estado possui maior atuação na prestação do serviço de saneamento básico no âmbito das regiões metropolitanas. Em tese, a criação dessas regiões visa a uma maior integração para o fornecimento de um serviço melhor e mais sistemático. O Estado do Rio de Janeiro criou uma região metropolitana na qual o fornecimento de água e esgoto é realizado sistematicamente através da CEDAE. Foi editado o Decreto Estadual nº 43.982,⁶ que submete a CEDAE à fiscalização e regulação pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro — AGENERSA. A Lei Estadual 4.556/05,⁷ regulamentada pelo Decreto Estadual 38.618/05,⁸ define caber à AGENERSA a competência para regular e normatizar a atividade de saneamento no Estado do Rio.

Além disso, o Estado é responsável pela formulação, execução e financiamento de diversos projetos relacionados ao saneamento básico. A Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) concebeu, em parceria com outros entes, o Pacto do Saneamento para melhor atender o Estado do Rio de Janeiro. O financiamento decorre de parte do FECAM (Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano) e do FUNDRHI (Fundo Estadual de Recursos Hídricos), fundos estaduais, e o pacto envolve dois programas: o Lixão Zero,⁹ parceria com os governos municipais, e a Fundação Nacional de Saúde; e o Rio + Limpo, em parceria com a CEDAE, a Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária e prefeituras.¹⁰ O Rio + Limpo tem como meta tratar 80% do esgoto do Estado do Rio de Janeiro até 2018. No Rio de Janeiro, o programa avança principalmente nas regiões da Barra da Tijuca, Recreio e Jacarepaguá. A Secretaria do Ambiente também está gerindo um projeto de dragagem e recuperação ambiental das lagoas da Barra e Jacarepaguá.

O Pacto pelo Saneamento concentra-se também no apoio aos municípios fluminenses para a elaboração de seus planos municipais de saneamento bá-

5 *Vide:* <http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2015/11/Manual_de_Elaborao_de_Projetos_de_Engenharia_final_2008.pdf>. Acesso em 05/07/2017.

6 *Vide:* <<http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/decreto.pdf>>. Acesso em 05/07/2017.

7 *Vide:* <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/88419/lei-4556-05>>. Acesso em 05/07/2017.

8 *Vide:* <<http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/Legislacoes/DECRETO386182005.pdf>>. Acesso em 05/07/2017.

9 *Vide:* <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeconteudo?article-id=1862051>>. Acesso em 05/07/2017.

10 *Vide:* <<http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=1043524#riomaislimpo>>. Acesso em 05/07/2017.

sico (PMSBs). Eles possibilitam que o município implante metas definidas e, assim, participe da gestão do saneamento básico. Para que os municípios recebam recursos públicos para a execução de seus projetos, devem ter seus planos municipais aprovados. O financiamento para a elaboração dos planos municipais proveio de diferentes fontes, entre elas o FECAM, o FUNDRHI, o CEIVAP e, também, dos próprios municípios.

Um subprojeto do Pacto do Saneamento é o Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), que foca sua atenção nesses municípios. Coordenado pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), o PSAM prevê investimentos em obras, planos e projetos de saneamento abrangendo os 15 municípios do entorno da Baía de Guanabara. A região central da cidade do Rio de Janeiro está sendo beneficiada com esse projeto, recebendo obras de ampliação da rede coletora de esgoto com a construção do Tronco Coletor Cidade Nova, com investimentos de R\$ 96 milhões do PSAM via recursos provindos do PAC, do Governo Federal. As obras fazem parte do projeto de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto Alegria, para que esta tenha sua capacidade de tratamento aumentada. Dentro desse projeto também estão sendo implantados dois troncos coletores de alta capacidade, visando melhorar o saneamento básico das regiões da Maré, Complexo do Alemão, Jacarezinho e Manguinhos, Zona Norte do Rio. Ainda em relação ao município, é importante ressaltar que, com o advento da lei n.º 11.445/07, todas as prefeituras têm a obrigação de elaborar seu Plano Municipal de Saneamento Básico, que deverá ser posteriormente aprovado pela Câmara Municipal.

O Estado do Rio de Janeiro também financia e coordena projetos pontuais através da Secretaria de Estado do Ambiente e o Instituto Estado do Ambiente (INEA), como a aplicação do tratamento de esgoto na região do entorno da Praia de Sepetiba.

1.3.3 Dos Projetos de Saneamento Básico sob responsabilidade do município

O governo municipal possui titularidade do serviço de saneamento básico. A criação de uma região metropolitana não impede a municipalização do serviço, como já explicitado. Assim, geralmente, a prefeitura tem como prerrogativa normatizar, financiar (geralmente em parte), gerir e fiscalizar caso opte pela municipalização da atividade.

A cidade de Niterói municipalizou o fornecimento de água e de esgotamento sanitário através da parceria entre a iniciativa pública e privada, ou seja, entre a prefeitura de Niterói e a Águas de Niterói, concessionária privada desde 1999. Niterói é um exemplo bem-sucedido da municipalização do serviço de

saneamento básico dentro da região metropolitana delimitada pelo Estado do Rio de Janeiro.

Outro exemplo de municipalização é a cidade do Rio de Janeiro. Em 2007, o município do Rio de Janeiro e a CEDAE firmaram um Termo de Cooperação no qual ficou estabelecido que o fornecimento de água e o tratamento de esgoto da cidade seriam realizados pela CEDAE, exceto na área de planejamento 5 (Zona Oeste carioca) e em 751 áreas de favela da cidade.¹¹ Nessas regiões, o planejamento e a execução das atividades relativas à prestação dos serviços de esgotamento sanitário seriam municipalizados, sendo realizados através da empresa Foz Águas 5 e fiscalizados pela Fundação Rio Águas, uma autarquia de regime especial vinculada à prefeitura. Nesse contrato, foram estabelecidas diversas cláusulas que determinavam o compartilhamento de encanamentos, sistemas de redistribuição e financiamento conjunto de obras, não restando claro para a população qual seria exatamente a atribuição de cada ente. No entanto, a prefeitura parou de realizar o serviço em abril de 2009.¹²

Em junho de 2011, depois de quatro anos sob a responsabilidade da prefeitura, a manutenção das redes de água e esgoto de favelas cariocas voltou para a CEDAE. Os jornais noticiaram um acordo, através do qual a companhia iria, em três meses, retomar os serviços nas 17 comunidades que já contavam com Unidades de Polícia Pacificadora.¹³ Pelo acordo, até 2016 todas as redes das favelas — com exceção da Zona Oeste, cujo sistema seria operado pela iniciativa privada — passariam a ter a manutenção da CEDAE. No entanto, realizamos uma ampla pesquisa no início de 2017 e não encontramos nenhum indício de que tal projeto esteja sendo realizado de fato.

Os municípios têm a prerrogativa de elaborar seus Planos Municipais de Saneamento Básico, mas o financiamento destes pode possuir diversas fontes, como recursos oriundos do próprio município, fundos estaduais voltados para o meio ambiente e gestão de recursos hídricos e órgãos estaduais, como o Instituto Estadual do Ambiente.

11 *Vide*: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2010/07/30/rj-paes-suspende-saneamento-em-favelas-cabral-culpa-maia/>>. Acesso em 05/07/2017.

12 *Vide*: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2010/07/30/rj-paes-suspende-saneamento-em-favelas-cabral-culpa-maia/>>. Acesso em 05/07/2017.

13 *Vide*, a respeito: <http://www.iabrj.org.br/morarcarioca/wp-content/uploads/2011/07/IAB_Morar_Carioca_infraestrutura-ana-lucia-britto.pdf>. Acesso em 05/07/2017.

CAPÍTULO 2 — AS POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA NO RIO DE JANEIRO

2.1 Das competências das políticas de mobilidade urbana

As competências para legislar, gerir, fiscalizar e financiar questões envolvendo mobilidade urbana foram repartidas entre a União, Estados e municípios na Constituição Federal de 1988.

Segundo a Constituição, ficou a cargo da União instituir as diretrizes para os transportes urbanos e, aos municípios, as competências para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo. Aos Estados restou a competência de garantir a segurança viária, entendida como a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente.

Com base no que previa a Constituição, em 2012 foi aprovado o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), o qual trouxe as competências dos entes federados de forma mais detalhada.

| União | Estados | Municípios |
|---|---|---|
| Competência de financiamento | Competência de execução | Competência de normatização, execução e fiscalização |
| Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios. | Prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano. | Planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana. |
| Competência de financiamento e normatização | Competência de normatização e execução | Competência de normatização |
| Contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à PNMU nos Estados, Municípios e Distrito Federal. | Garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município. | Promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano. |

| União | Estados | Municípios |
|---|---------|--|
| Competência de execução | | Competência de execução |
| Organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo. | | Prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano que têm caráter essencial. |
| Competência de financiamento e normatização | | Competência de execução |
| Fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas. | | Capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município. |
| Competência de execução | | Competência de normatização, execução e fiscalização |
| Prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano. | | Organizar, disciplinar e fiscalizar os serviços de transporte individual de passageiros de utilidade pública. |
| Competência de financiamento e normatização | | |
| Apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana. | | |

Conforme se pode perceber, tanto a Constituição quanto o Plano Nacional de Mobilidade Urbana, ao fazer uso de termos amplos como *organizar, prestar, fomentar e contribuir*, acabam por compartilhar as competências entre os três entes federados. Na prática, esse fato causa grande dificuldade aos cidadãos em saber quem realmente é o responsável por determinado serviço público, uma vez que é difícil definir os limites das competências de cada ente.

2.2 Dos projetos de mobilidade urbana no Rio de Janeiro

Se, em abstrato, é difícil entender o que cabe a cada ente federado, os exemplos concretos existentes se mostram ainda mais complexos. Em alguns casos, o município e o Estado se sobrepõem — gerindo um mesmo modal —, em outros, empurram a responsabilidade, criando um vácuo. Há, ainda, disparidades em relação à fiscalização e ao financiamento, uma vez que nem sempre são desempenhados pelo ente gestor do serviço. Por isso, faz-se necessário tratar, ainda que brevemente, da participação de cada ente em cada modal.

2.2.1 Dos projetos de mobilidade urbana sob responsabilidade da União

O governo federal tem influência direta sobre a maioria dos serviços públicos de transporte urbano. Por possuir um orçamento significativamente maior que os demais entes, transferiu recursos ao Estado e ao município para a criação, para a expansão ou para a atualização dos serviços de mobilidade urbana. De forma direta ou por meio do BNDES, financiou projetos da Supervia,¹ do BRT,² do VLT,³ do Teleférico do Morro do Alemão⁴ e do MetrôRio.⁵ Também contribuiu para os transportes individuais e rodoviários, com os financiamentos da Ciclovia da Niemeyer⁶ e da Ligação Rodoviária e Cicloviária do Joá.⁷

Além dessa função financiadora, é o responsável pela criação do Plano Nacional de Mobilidade Urbana. O PNMU especifica as competências dadas a cada ente pela Constituição da República. Assim, pode-se afirmar que o papel da União na mobilidade urbana é de ente financiador e normatizador.

-
- 1 Ao longo dos anos, a União financiou alguns projetos destinados a atualizar ou a expandir a rede ferroviária da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A título de exemplo, consta no site do PAC-2, programa do Governo Federal, a liberação de verbas no valor de R\$ 2,1 bilhões para a rede da Supervia. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/78155>>. Acesso em 29/01/2017.
 - 2 Consta no site do PAC-2, programa do Governo Federal, a liberação de verbas para os BRTs Transbrasil, Transoeste e Transolímpica com o valor total de R\$ 2,6 bilhões. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana/rj>>. Acesso em 29/01/2017.
 - 3 Consta no site do PAC-2, programa do Governo Federal, a liberação de verbas para o sistema do VLT no valor de R\$ 1,15 bilhão. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/35695>>. Acesso em 29/01/2017.
 - 4 Segundo o site da Secretaria Estadual de Transportes, a construção se deu com recursos federais e estaduais. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=1400288>>. Acesso em 29/01/2017.
 - 5 Consta no site do PAC-2, programa do Governo Federal, a liberação de verbas para a construção da linha 4 no valor de R\$ 9,15 bilhões. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/78156>>. Acesso em 29/01/2017.
 - 6 Consta no site do PAC-2, programa do Governo Federal, a liberação de verbas para o projeto no valor de R\$ 44,74 milhões. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/78168>>. Acesso em 29/01/2017.
 - 7 Consta no site do PAC-2, programa do Governo Federal, a liberação de verbas para o projeto no valor de R\$ 463 milhões. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/obra/87610>>. Acesso em 29/01/2017.

2.2.2 Dos projetos de mobilidade urbana sob responsabilidade do Estado

O papel do governo estadual no transporte urbano é de muita relevância. O Estado é responsável pela formulação, execução e financiamento de diversos projetos, notadamente aqueles envolvendo modais de transportes intermunicipais.

O MetrôRio, a Supervia e as linhas de ônibus intermunicipais são de responsabilidade estadual. De fato, faz sentido que esses serviços sejam de competência do Estado, uma vez que esses serviços são — ou pretendem ser — intermunicipais.

Fugindo do critério da intermunicipalidade, o Estado também é responsável pelo Teleférico do Complexo do Alemão,⁸ Bonde de Santa Teresa⁹ e por todos os serviços públicos de transporte urbano hidroviário.¹⁰ Neste último caso, tanto as linhas municipais quanto as intermunicipais foram concedidas pelo governo estadual.

Ademais, apesar de não ser o ente responsável pela formulação e execução do BRT, o governo estadual financiou esse modal de transporte.

Por fim, cumpre tratar do Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU). Ao contrário do que se observa no PNMU, o PDTU não dispõe sobre divisões de competências. Trata-se, na verdade, de um plano contínuo elaborado pela Secretaria de Estado de Transportes e da Companhia Estadual de Transportes e Logística com base, principalmente, em estudos sobre demanda e viabilidade econômica dos modais de transporte disponíveis. Com base em tais estudos, o plano determina metas, tais como a ampliação e criação de linhas de metrô, BRS (*Bus Rapid System*) e BRT (*Bus Rapid Transit*), a serem cumpridas dentro de um período determinado. Em 2016, o PDTU foi atualizado e passou a contemplar metas mínimas para 2021.

2.2.3 Dos projetos de mobilidade urbana sob responsabilidade do Município

O governo municipal é responsável pela maioria dos serviços de transporte público urbano intramunicipal. Ou seja, a prefeitura normatiza, financia (no todo ou em parte), gere (ou concede) e/ou fiscaliza apenas transportes que circulem dentro dos limites do município. No entanto, o contrário não é verdadeiro, já que há transportes intramunicipais geridos pelo governo estadual.

8 Segundo a Secretaria de Estado de Transportes, o governo estadual paga R\$ 2,7 milhões por mês à concessionária para a manutenção do serviço. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/setrans/exibeconteudo?article-id=2756701>>. Acesso em 01/02/2017.

9 Companhia Estadual de Transportes e Logística: "Governo do Estado conclui projeto de revitalização do sistema de bondes de Santa Teresa". Disponível em: <http://www.central.rj.gov.br/not_projeto%20de%20revitalizacao%20dos%20bondes.html>. Acesso em 01/02/2017.

10 Segundo o site oficial, "A CCR Barcas é a única concessionária de serviços públicos dedicada à operação de transporte de massa no modal aquaviário, com direito de atuação no Estado do Rio de Janeiro". Disponível em: <<http://www.grupoccr.com.br/barcas/sobre-a-ccr-barcas>>. Acesso em: 01/02/2017.

Dessa forma, há pouca discussão em relação às obrigações da prefeitura. Considerando a abrangência geográfica restrita à cidade do Rio, é inconteste que é ao município que compete a prestação, direta ou não, dos serviços do Bike Rio¹¹ — sistema municipal de aluguel de bicicletas coletivas —, dos táxis, de ônibus municipal — incluindo os sistemas BRS (*Bus Rapid System*) e BRT (*Bus Rapid Transit*) —, do STPL¹² — Sistema de Transporte Público Local (sistema de vans) —, do VLT¹³ e do Teleférico da Providência.¹⁴

2.3 Das controvérsias entre entes

Há três tipos de controvérsias principais envolvendo a divisão de responsabilidades na mobilidade urbana entre a União, o Estado e o município do Rio de Janeiro: (1) quando serviços iguais ou parecidos são prestados por entes diferentes; (2) quando um ente realiza uma função que claramente não deveria; (3) quando nenhum ente se responsabiliza por determinada função, criando-se um vácuo.

2.3.1 Controvérsia 1: serviços iguais ou parecidos são prestados por entes diferentes

Esse tipo pode ser visto em dois casos: (i) Teleféricos do Complexo do Alemão e do Morro da Providência; e (ii) Bonde de Santa Teresa e VLT (veículos leves sobre trilhos). No primeiro caso, apesar de o serviço prestado ser o mesmo — transporte público intramunicipal por teleféricos —, um é de responsabilidade do Estado e o outro, do município. Da mesma forma, apesar de o Bonde e o VLT realizarem transporte público intramunicipal sobre trilhos, o governo estadual é responsável pelo primeiro e o municipal é pelo segundo.

2.3.2. Controvérsia 2: um ente realiza uma função que claramente não deveria

Esse tipo também existe em dois casos concretos: (i) o financiamento da Estação de Metrô da Gávea; e (ii) a existência de metas no Plano Diretor de Transporte Urbano (estadual) a serem impostas ao município.

11 Segundo o site oficial, “Bike Rio é um projeto de sustentabilidade da Prefeitura do Rio de Janeiro executado através de Termo de Concessão de Uso da Serttel em parceria com o banco Itaú e o sistema de bicicletas SAMBA”. Disponível em: <<http://www.mobilicidade.com.br/bikerio.asp>>. Acesso em 29/01/2017.

12 Instituído pela lei municipal nº 3.360/2002.

13 Segundo o site oficial, “o VLT Carioca (Veículo Leve sobre Trilhos) é um projeto da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro que permite a interligação da região portuária ao centro financeiro da cidade e ao aeroporto Santos Dumont de uma forma mais rápida, segura e sustentável”. Disponível em: <<http://vltrio.rio/o-projeto/>>. Acesso em 01/02/2017.

14 Segundo o site oficial, o Teleférico da Providência é “Obra da Secretaria Municipal de Habitação por meio do Programa Morar Carioca de urbanização de favelas”. Disponível em: <<http://www.portomaravilha.com.br/teleferico>>. Acesso em 29/01/2017.

O primeiro é o fato de o Município querer financiar uma obra de responsabilidade do governo estadual — a estação de metrô da Gávea.¹⁵ Ao contrário do que ocorre quando a União financia um projeto estadual ou municipal, o município tem um orçamento muito menor do que o do Estado. Além disso, não faz parte de suas competências constitucionais atuar em transportes públicos intermunicipais, como o Metrô é planejado para ser.

O Plano Diretor de Transporte Urbano também incorre nessa controvérsia. O Plano e os estudos que o embasam são formulados e financiados pelo Estado. Contudo, nele também se observam metas a serem cumpridas em modais de transportes executados e financiados pelo município. Devido ao princípio federativo, antes da federação não possuem hierarquia entre si e, portanto, não seria possível que o Estado impusesse metas a serem cumpridas pelo município. O problema é agravado com o fato de que, no âmbito do direito administrativo, a competência do Estado é residual.

2.3.3. Controvérsia 3: Vácuo de responsabilidade

O vácuo de responsabilidade existe na fiscalização do Metrô na Superfície. Apesar de ser prestado por uma concessionária de serviço público estadual, realiza transporte municipal de passageiros por ônibus. Com isso, o Estado entende que é papel da prefeitura fiscalizá-los enquanto o município entende que o governo estadual deve realizar a fiscalização por ser prestada por uma concessionária que detém contrato com o Estado. Com essa controvérsia, ninguém fiscaliza esse serviço.¹⁶

2.4 Participação do Poder Judiciário na mobilidade urbana

É importante destacar a participação do Poder Judiciário do Estado na formulação de políticas públicas relacionadas a transporte urbano. Dois casos são notórios nesse sentido: (i) o do Uber; e (ii) o do ar-condicionado.

No primeiro, o Poder Judiciário decidiu, por meio de interpretação de lei federal, que nem o Estado nem o Município poderiam legislar ou fiscalizar o Uber, já que se trata de um serviço de transporte privado urbano.¹⁷ Dessa for-

15 *O Globo*: “Crivella inclui ajuda para o metrô no Orçamento de 2017”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/crivella-inclui-ajuda-para-metro-no-orcamento-de-2017-20602527>>. Acesso em 29/01/2017.

16 *O Globo*: “Ônibus do metrô na superfície rodam com selo de inspeção vencido”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/onibus-do-metro-na-superficie-rodam-com-selo-de-inspecao-vencido-20212170>>. Acesso em 29/01/2017.

17 Nas palavras da juíza Mônica Ribeiro Teixeira, em decisão proferida em 8 de outubro de 2016: “Sob o prisma da competência legislativa, o art. 30, II, da Constituição da República permite ao município apenas ‘suplementar a legislação federal e a estadual no que couber’, mas em nenhuma hipótese contrariar ou derrogar o disposto em Lei Federal. No caso ora apreciado, a Lei Complementar Municipal não apenas ignora o dever de não exclusividade imposto pelo art. 16 da Lei Federal nº 8.987/95, como também suprime a categoria do transporte urbano individual de passageiros a título privado, expressamente reconhecida pelo art. 3º, § 2º, III, ‘b’, da Lei nº 12.587/2012. Ao fazê-lo, o legislador municipal invade competência que é privativa da União, prevista no art. 22, I e XI, da Carta Magna, para legislar sobre Direito Civil e transporte” (Processo nº 0406585-73.2015.8.19.0001).

ma, qualquer tentativa de proibir a prestação desse serviço pelos governos estaduais ou municipais seria ilegal.

Já o segundo caso se refere à intervenção do Poder Judiciário estadual na prestação do serviço de ônibus municipal. Por meio de um acordo judicial firmado entre a prefeitura e o Ministério Público, confirmado pela 2ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o governo municipal foi, entre outras coisas, obrigado a colocar ar-condicionado em toda a frota de ônibus municipal até o fim de dezembro de 2016, sob pena de multa diária.¹⁸

¹⁸ Vide: , a respeito, <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/justica-mantem-obrigacao-de-prefeitura-climatizar-100-dos-onibus-este-ano.ghtml>>. Acesso em 05/07/2017.

CAPÍTULO 3 — AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

3.1. Das competências dos entes federativos

A Constituição Federal estabelece estar a cargo da União instituir as diretrizes para a habitação, assim como a promoção de programas de moradias e a melhoria de condições habitacionais. Essa competência também é repartida entre os Estados, municípios e Distrito Federal.

Ao utilizar o termo “promoção”, a lei contempla a possibilidade de todos os entes federados legislar, financiar, gerir e fiscalizar programas habitacionais. Essa situação leva à criação de diversos programas habitacionais nas diferentes esferas que são executados, em sua maioria, com pouca coordenação.

Em 2004, a União editou a Política Nacional de Habitação (PNH) (integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano — PNDU), a qual trouxe, além de diversas diretrizes, as competências dos entes federados de forma um pouco mais detalhada. Além disso, por meio do Decreto Federal nº 5.790 de 2006, a União criou o Conselho das Cidades (ConCidades), um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução.

No que tange à competência fiscalizatória, destaca-se a atuação do Tribunal de Contas, do Ministério Público (MP) e da Controladoria Geral de cada ente da federação.

Nesse cenário, um estudo dos projetos habitacionais existentes na cidade do Rio de Janeiro nos dará pistas de como as atribuições de cada ente se manifestam na realidade. Iremos, por isso, analisar cada um para compreender suas competências específicas.

| União | Estados | Municípios |
|---|--|--|
| Competência de financiamento | Competência de normatização, financiamento, execução e fiscalização | Competência de financiamento |
| Através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, aplicar os recursos de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios. | Promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana. | Aplicar recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social adequadas as demandas regionais. |
| Competência de execução | Competência de normatização e execução | Competência de execução |
| Elaborar as diretrizes para o incentivo ao desenvolvimento urbano, inclusive habitação e Promover políticas setoriais de habitação e de subsídio à habitação popular, além de promover a articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais de ações e programas de urbanização e habitação. | Articular as ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. | Executar os programas habitacionais promovidos pelos entes fica a cargo da Secretaria Municipal de Habitação ISNH. |
| Competência de normatização, execução e fiscalização | Competência de financiamento | Competência de normatização, execução e fiscalização |
| Promover programas de moradias e a melhoria de condições habitacionais. | Aplicar recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social adequadas as demandas regionais. | Promover programas de moradias e a melhoria de condições habitacionais I art. 23 CF. |

3.2 Os projetos de políticas públicas de habitação dos entes federativos

3.2.1 Projetos de política habitacional da União

O Congresso Nacional aprovou, em 2005, a Lei nº 11.124/05, que criou o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social, um instituto de iniciativa popular cujo objetivo é promover o acesso à moradia. Centralizou, com isso, todos os

programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.

A Lei nº 11.124/05 estabelece que o Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social é composto pelo Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS), o Conselho Gestor do Fundo (CGHS), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e por um Subsistema de Habitação e Interesse Social.

A Lei nº 11.124/05 determina, ainda, que o FNHIS tem a função de financiar todos os projetos, aplicando os recursos de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e municípios. Nos termos da lei, a administração e a fiscalização da aplicação dos recursos do FNHIS ficam a cargo do Conselho Gestor, um órgão deliberativo composto de forma paritária por entidades do Poder Executivo e por representantes da sociedade civil. Ainda nos termos da lei de 2005, o Conselho Gestor estabelece diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, aprova os orçamentos e planos de aplicação, delibera sobre as contas do FNHIS e aprova seu regimento interno, entre outros.

Os projetos financiados pelo FNHIS devem observar o disposto na lei de criação do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social, na Política e no Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades.

Além disso, na tentativa de criar um sistema descentralizado, a Lei nº 11.124/05 prevê que os Estados, Distrito Federal e municípios, para se habilitar a receber o repasse da União, devem aderir ao Sistema Nacional de Habitação, constituindo uma instância de administração direta (secretaria ou diretoria) ou órgão a ela ligado (COHAB). Além disso, devem elaborar um Plano de Habitação Local, articulado com o Plano Diretor do Município afetado, cujo propósito é traçar as estratégias de equacionamento do problema, com a definição dos programas habitacionais compatíveis com as necessidades locais. Tais órgãos exercem as mesmas competências que o da esfera federal.

De modo geral, a União financia, faz a distribuição da receita e estabelece as diretrizes gerais. A estrutura institucional criada nas demais esferas, por sua vez, deverá exercer funções de coordenação, planejamento, elaboração de programas e projetos de intervenção, controle e informação. Vale destacar aqui a importância que a Lei nº 11.124/05 confere aos Estados como verdadeiros articuladores da política nacional de habitação social, por meio da promoção, da integração e da coordenação dos planos habitacionais dos municípios e do Distrito Federal com os planos de desenvolvimento regional.

Outro projeto criado pelo Governo Federal foi o “Minha Casa Minha Vida”, instituído mediante a Lei nº 11.977/2009, de iniciativa do Poder Executivo (na época, o presidente da República era Luiz Inácio Lula da Silva), que busca criar

condições para o acesso à casa própria para as famílias de baixa renda.¹ Neste caso, a própria lei criadora estabelece os critérios de aplicação (como a escolha dos beneficiários, os requisitos para a inscrição no programa, o modo de financiamento etc.) e a gestão operacional dos recursos é efetuada apenas pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Os Estados e municípios exercem aqui o papel de (i) definir regiões prioritárias para implantação dos projetos; (ii) encontrar terrenos apropriados; (iii) agilizar os processos de licenciamento; (iv) dialogar com as construtoras e orientá-las; (v) inscrever as famílias; (vi) organizar e divulgar os sorteios; e (vii) apresentar à CEF a demanda identificada e qualificada de acordo com as características dos projetos.

3.2.2 Projetos de política habitacional do Governo do Estado

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro² atribui um papel de grande relevância ao próprio Estado do Rio de Janeiro na promoção de programas habitacionais. Além de ter competência para legislar, financiar, gerir e fiscalizar, como previsto na Constituição Federal, o Estado deve coordenar as políticas regionais com as municipais. No entanto, não é esse o cenário que visualizamos na prática. Em pesquisa no *site* oficial da antiga Secretaria Estadual de Habitação³ — hoje incorporada à Secretaria de Estado de Obras, Agricultura e Desenvolvimento do Interior (SEINFRA) —, foi constatada a limitação das informações disponíveis em relação às políticas adotadas no âmbito estadual. Apenas algumas medidas concretas puderam ser encontradas.

A primeira é o Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social, que, cumprindo com os requisitos da lei, criou o Fundo Estadual, o Conselho Gestor e o Plano Estadual de Habitação no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, não há notícias de sua funcionalidade nas plataformas oficiais, e tampouco pode ser encontrado quando se telefonou para o número indicado no *site*, restando uma lacuna quanto aos programas normatizados ou executados. Por limitações de tempo, não foi protocolado um pedido de acesso a informações, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), mas se reconhece que esse pode vir a ser o instrumento mais efetivo para obter informações mais detalhadas e concretas sobre os programas implementados pela Secretaria.

Ainda, há a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ) criada em 1962, que tem, entre suas atividades, a construção de casas para famílias de

1 O limite de renda mensal foi estabelecido em até R\$ 4.650,00. A partir de 2012, passou para R\$ 5 mil.

2 Disponível em: <<http://www.amperj.org.br/store/legislacao/constituicao/cerj.pdf>>. Acesso em: 06/07/2017.

3 Vide: <<http://www.rj.gov.br/web/seh>>. Acesso em 06/07/2017.

baixa renda. Não conseguimos obter informações específicas sobre os projetos que estão em andamento na CEHAB-RJ.

Os únicos projetos noticiados pela imprensa oficial (e, conseqüentemente, pela imprensa privada) nos últimos 3 anos, realizados pelo Estado, foram aqueles referentes à construção de imóveis dentro do Programa Minha Casa Minha Vida. Um exemplo é a entrega de unidades às vítimas das chuvas em Nova Friburgo, que ocorreram em 2011.⁴ Nota-se, portanto, uma abstenção do Estado na promoção de programas habitacionais. Mesmo gerindo as construções em Nova Friburgo, trata-se de iniciativa e financiamento de origem federal.

3.2.3 Projetos de política habitacional do município do Rio de Janeiro

O município do Rio de Janeiro vem atuando mais ativamente na promoção de programas habitacionais. O programa Morar Carioca, por exemplo, foi criado por decreto pelo então prefeito Eduardo Paes com o objetivo de urbanizar as favelas cariocas.⁵ Sua criação, financiamento e fiscalização ficou a cargo apenas do município. Entretanto, no Programa Minha Casa Minha Vida, de iniciativa da União, o município tem um papel mais restrito, apenas de gerência, como já explicado anteriormente.

É a Secretaria Municipal de Habitação (SNH) que se encarrega da coordenação dos projetos de iniciativa e responsabilidade municipal. São eles, no caso do município do Rio de Janeiro, (i) o Sistema Nacional de Habitação Social; (ii) o Minha Casa Minha Vida no Rio; (iii) o Morar Carioca; (iv) a Regularização Urbanística e Fundiária de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS); e (v) o Gerenciamento de Loteamento e Projeto Mutirão. Vale também destacar o recente Plano de Habitação de Interesse Social da Operação Urbana Porto Maravilha (PHIS-Porto).

Essas políticas habitacionais se respaldam na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e, principalmente, no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, Lei Complementar nº 111/11, que institucionalizou a Política Urbana do Município do Rio de Janeiro.

3.3 Problemas da implementação do modelo

3.3.1 Problema 1: vácuo de responsabilidade

Ao atribuir ampla competência a todos os entes da federação, criando condições para União, Estados e municípios legislar, financiar, gerir e fiscalizar programas habitacionais, a Constituição levou a uma inépcia do Estado e a um maior ativismo do município, o que prejudicou uma coordenação regional.

4 *Vide*, a respeito: <<http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2016/06/vitimas-das-chuvas-em-nova-friburgo-recebem-apartamentos-nesta-quarta.html>>. Acesso em 06/07/2017.

5 *Vide*, a respeito: <http://www.iabjr.org.br/morarcarioca/o_programa/>. Acesso em 06/07/2017.

Ainda, a situação habitacional brasileira continua muito precária, precisando haver um ativismo muito maior das secretarias de habitação nos níveis federal, estadual e municipal.

3.3.2 Problema 2: execução do Sistema Nacional de Habitação

O Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social tentou preencher a lacuna existente na promoção dos programas habitacionais, criando um sistema descentralizado de financiamento e promovendo projetos em âmbito local coordenados por conselhos gestores.

No entanto, na prática, a execução do Sistema não foi eficiente, ou, ao menos, não nos aparenta ser, já que não há notícias da atuação do Conselho Gestor ou até mesmo do Fundo, além de os Planos de Habitação Local não estarem disponíveis para o público.

CAPÍTULO 4 — AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POLUIÇÃO DO AR NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

4.1 Competências

O caráter invisível e etéreo da poluição do ar já deixa fácil imaginar a dificuldade que o poder público teria para sanear e controlar os seus níveis. Além das dificuldades técnicas que o tema apresenta, percebemos que o arcabouço institucional de divisão de competências que nosso ordenamento jurídico prevê gera ainda mais confusão ao não instituir obrigações claras e distintas sobre as responsabilidades dos entes e dos poderes, que seriam necessárias para a implementação e execução efetiva de políticas públicas que possam afetar o meio ambiente de forma a gozarmos de uma qualidade de ar digna e salubre.

Dentro das tentativas do Estado de gerar melhorias à qualidade do ar, portarias, decretos e normas instituídas por órgãos do Executivo são a fonte principal de normatizações existentes. A Constituição Federal atribui a competência e o dever de manter um meio ambiente salubre, notadamente no que diz respeito à questão da poluição do ar aqui tratada, a todos os entes federativos. Essa competência — comum a todos os entes federativos — está positivada no art. 23, VI, da Constituição.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado em 1981 pela Lei nº 6.938 e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto nº 99.274/1990, desempenha uma função essencial para a proteção e fiscalização dos temas pertinentes à questão ambiental brasileira. Foi entendimento do legislador à época da promulgação da referida legislação que a segurança ambiental só poderia ser efetivamente garantida com esforço complementar empreendido por todos os entes federativos em ação conjunta.

No que tange à gestão da qualidade do ar, a atuação do governo brasileiro se dá, teoricamente, em três vias: (a) qualidade ambiental e controle da poluição em sentido amplo; (b) controle de emissões por fontes fixas; e (c) controle de emissões por fontes móveis.¹ Nesses três âmbitos de intervenção, o Estado

1 PEREIRA Jr, José de Sena. **Legislação brasileira sobre poluição do ar**. Brasília: Consultoria Legislativa, Estudo, junho de 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1542/legislacao_poluicao_ar_jose_pereira.pdf?sequence=1>. Acesso em 06/07/2017.

brasileiro, em seus três níveis da federação, conta com diversas instituições e programas responsáveis pela regularização e implementação de políticas públicas voltadas para a qualidade ambiental atmosférica.

4.1.1 União

No âmbito da União, destaca-se o papel do Ministério do Meio Ambiente (MMA) como órgão federal central e primordial para nossa análise a respeito da gestão da qualidade do ar. A temática é gerida pelo referido ministério através da Gerência de Qualidade do Ar (GQA), vinculada ao Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria. Entre as atribuições da Gerência está a formulação de políticas de apoio e fortalecimento institucional aos demais órgãos do Sistema. Do órgão ainda é exigido a posição de proponente e avaliador técnico de estudos e projetos relativos à qualidade do ar, além da implementação de programas e projetos próprios. O MMA possui a responsabilidade de repassar as verbas para a realização das políticas ambientais, bem como a manutenção dos órgãos vinculados a ele.

A GQA presta assistência técnica aos órgãos colegiados de assuntos afeitos à matéria, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). O CONAMA é fundamental para nosso estudo, pois desde sua criação em 1981, através da Lei nº 6.938, o órgão é responsável por estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da emissão de poluentes do ar por fontes fixas e móveis.

Através da Resolução nº 005/1989,² o CONAMA instituiu o Programa Nacional de Controle de Qualidade do Ar (PRONAR), que tem por principal atribuição o estabelecimento de metas voltadas para o campo da qualidade do ar. Com o passar dos anos, o PRONAR englobou outros programas também criados através das resoluções de seu órgão criador: o Programa de Controle de Ar por Veículos Automotores (PROCONVE) e o Programa de Controle da Poluição do Ar por Moto-ciclos e Veículos Similares (PROMOT). Ambos têm como função a implementação do programa de redução de emissões de poluentes de veículos e apoio aos Estados para elaboração dos Planos de Controle da Poluição Veicular (PCPV) e dos programas de inspeção e manutenção veicular, conforme Resolução nº 418/2009.

4.1.2 Estado

A gestão pública do meio ambiente no sistema estadual é coordenada pela SEA – Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro, instituição de primeiro nível hierárquico na administração do Estado. A SEA é o órgão formulador e possui como finalidade elaborar e coordenar a política de proteção e conservação do meio ambiente. Assim, é da competência do Estado do Rio de Janeiro editar

2 Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=81>>. Acesso em 06/07/2017.

as regras para controle e medição de poluição do ar e determinar os níveis de tolerância para a fumaça dos ônibus. Já a SEA, além de órgão formulador da política ambiental, também possui **competência** para fiscalizar o Estado.

Quatro órgãos compõem a SEA: INEA, CECA (Comissão Estadual de Controle Ambiental), CONEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente) e FECAM (Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano). O primeiro corresponde ao órgão executor do sistema estadual do Rio de Janeiro e possui a competência de execução adotadas pelos poderes Executivo e Legislativo do Estado. O governo do Rio de Janeiro criou o INEA pela Lei 5.101, de 04/10/2007,³ que tem como objetivo proteger, conservar e recuperar o meio ambiente de forma sustentável. Assim, o INEA foi instalado pelo governo do Estado em 12/02/2009, pelo Decreto 41.628, a datar da união de três órgãos: FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente), SERLA (Superintendência Estadual de Rios e Lagoas) e IEF (Instituto Estadual de Florestas).

O segundo órgão, a CECA, criada através do Decreto 9, 15/03/1975,⁴ caracteriza-se como órgão colegiado com vinculação direta à SEA, completando a coordenação e o controle da correta utilização do meio ambiente em conjunto com a SEA. Suas atribuições: lançar regras ambientais e ações complementares que propiciem o funcionamento da licença ambiental. Ainda, é sua responsabilidade aplicar penas necessárias aos infratores da lei por intermédio de Autos de Constatação efetuados pelos órgãos de fiscalização e finalmente solucionar os processos de licenciamento ambiental. Suas competências constam no Decreto-Lei 134, de 15/06/1975, que dispõe sobre a preservação e o controle da poluição do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro. Portanto, compete à CECA: I) aprovar e propor ao Secretário do Estado de Meio Ambiente ações para controle da poluição do meio ambiente com recomendação da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA; II) ter poder policial para controlar a poluição e exercer a proteção do meio ambiente; e III) poder de autorizar instalações ou atividades potencialmente poluidoras.

O terceiro órgão que compõe a estrutura estadual de poder do Rio de Janeiro é o CONEMA. Possui poder consultivo, deliberativo e normativo. Incumbe a ele as competências de normatizar e de traçar as diretrizes da política estadual de controle ambiental, bem como deliberar sobre a aplicação da política de meio ambiente pela SEA e outras instituições, além de prestar serviços ao governo.

Por fim, o quarto órgão que completa a formação estadual é a FECAM, órgão financiador, um fundo contábil responsável pelo financiamento e que pos-

3 *Vide:* <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/674aaff783d4df6b8325736e005c4dab?OpenDocument>>. Acesso em 07/07/2017.

4 *Vide:* <<http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=163733>>. Acesso em 07/07/2017.

sua competência também de apoiar os projetos da política estadual do meio ambiente. Os recursos utilizados provêm de multas e indenizações de infrações e de *royalties* do petróleo englobando áreas como educação para o meio ambiente e implantação de novas técnicas com menos poluição até total despoluição.

4.1.3 Município

No que tange à competência do município do Rio de Janeiro para tratar de matéria ambiental, além da competência atribuída pela CRFB, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, no Título VI “das políticas públicas do meio ambiente”, traz as competências do município em matéria de meio ambiente.⁵ No art. 129 da Lei Orgânica se encontram as competências do Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão consultivo e de assessoramento do Poder Público em matéria ambiental. Embora previsto na Lei Orgânica, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMAM) veio a ser criado com a lei 1.214/88.⁶

A Lei Orgânica também previu a criação de um fundo de conservação ambiental,⁷ que teria como objetivo o financiamento de projetos de recuperação e restauração ambiental, de prevenção de danos ao meio ambiente e de educação ecológica. Embora tenha sido previsto na lei orgânica, o fundo somente foi criado em 1994, com a Lei nº 2.138. Essa lei também criou a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), órgão executivo central de gestão ambiental e competente para exercer o poder de polícia em relação às atividades causadoras de poluição atmosférica no âmbito do município. Também se atribuiu à SMAC a gerência do fundo supramencionado. No entanto, o responsável pela escolha dos projetos que serão financiados é o prefeito do Rio de Janeiro. A Patrulha Ambiental é outra instituição pública municipal com competência para exercer o poder de polícia. Foi criada em 2003 com o objetivo de atender denúncias de dano ambientes, inclusive poluição do ar.

Em 1992, com a Lei nº 1.917, é autorizada a criação da Comissão de Combate e Prevenção da Poluição Ambiental (CCPPA), com competência para emitir normas e diretrizes a serem seguidas em matéria ambiental. Essa comissão é formada pelos secretários municipais, e ela tem competência, inclusive, para revisar e modificar a legislação municipal para resolver problemas de poluição do ar por aerodispersóides, bem como propor medidas para que os veículos responsáveis pela concentração de agentes poluidores fiquem dentro dos limites de tolerância.

5 Vide: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4136646/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205_2303.pdf>. Acesso em 07/07/2017.

6 Interessante mencionar que o art. 5º da lei 1.214 explica que mediante denúncia de pessoas jurídicas ou através de abaixo-assinado de no mínimo 100 pessoas, o conselho poderá se reunir para apreciar a procedência do fato poluidor, e, caso a denúncia seja acolhida total ou parcialmente a obra poderá ser embargada, cabendo ao prefeito suspender ou manter a decisão do conselho.

7 Art. 129, parágrafo único da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro

| União | Estados | Municípios |
|--|---|---|
| Competência de financiamento | Competência de financiamento | |
| O Ministério do Meio Ambiente (MMA) possui a responsabilidade de repassar as verbas para a realização das políticas ambientais bem como a manutenção dos órgãos vinculados ao MMA. | FECAM: órgão financiador. Fundo contábil responsável pelo Municípios financiamento e que possui competência também de apoiar os projetos da Política Estadual do Meio Ambiente. | SMAC: órgão executivo central da gestão ambiental no Município do Rio de Janeiro. Tem competência para exercer o poder de polícia em relação as atividades causadoras de poluição atmosférica e responsável pela gestão do FCA. |
| Competência de normatização | Competência de normatização | |
| O órgão colegiado CONAMA possui competência privativa de elaborar normas e padrões nacionais de controle de emissão de poluentes do ar. Além de funcionar como órgão consultivo. | CONEMA: possui poder consultivo, deliberativo e normativo e também competência de traçar as diretrizes da Política Estadual ambiental e deliberar sobre a aplicação da política de meio ambiente pela SEA e outras instituições, além de prestar serviços ao Governo. | CONDEMAM: conselho para assessoramento e consulta do executivo em matéria ambiental. Possui competência para suspender fatos poluidores mediante recebimento de denúncia, cabendo ao prefeito a palavra final sobre as decisões inibitórias do conselho. |
| Competência de execução | Competência de execução | |
| Através do CONAMA, o MMA e o IBAMA coordenam as discussões sobre os limites de emissão de gases poluentes. Neste ponto vale ressaltar a participação ativa dos órgãos estaduais de meio ambiente que tange à edição e aplicação das resoluções, uma vez que estes possuem papel preponderante de licenciar e fiscalizar as atividades reguladas em seus territórios. | INEA: órgão executor do sistema estadual do RJ, e possui a competência de execução adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo do Estado. Tem como objetivo proteger, conservar e recuperar o meio ambiente de forma sustentável. | FCA: o fundo seria designado para o financiamento de projetos de recuperação e restauração ambiental, de prevenção de danos e educação ecológica. Embora seja gerido pela SMAC, é do prefeito a competência para escolher os projetos que serão financiados. |
| | Competência de fiscalização | |

| União | Estados | Municípios |
|-------|--|---|
| | <p>SEA: instituição de primeiro nível hierárquico na administração do Estado. A gestão pública do meio ambiente no sistema estadual é coordenada pela SEA, é o órgão formulador e possui como finalidade elaborar e coordenar a política de proteção e conservação do meio ambiente. Assim é da competência do Estado do RJ editar as regras para controle e medição de poluição do ar e determinar os níveis de tolerância para a fumaça dos ônibus e a SEA, além de órgão formulador da política ambiental tem competência de fiscalizar o Estado.</p> | <p>CCPPA: comissão com competências para emitir e revisar normas e diretrizes a serem seguidas em matéria ambiental.</p> |
| | <p>CECA: caracteriza-se como órgão colegiado com vinculação direta à SEA, completando a coordenação e o controle da correta utilização do meio ambiente em conjunto com a SEA. Ainda, é sua responsabilidade aplicar penas necessárias aos infratores da lei.</p> | |

4.2 Projetos

Como a Constituição estabeleceu a matéria ambiental como competência comum e concorrente aos três entes da federação, na prática o desempenho das atividades dos três entes coincide, de modo que é possível encontrar projetos semelhantes na União, Estados e municípios. Ao mesmo tempo, também é possível observar um papel mais abrangente na União em elaborar projetos a serem seguidos pelos demais entes da federação.

4.2.1. União

A resolução que instituiu o supramencionado PROCONVE também dá outras providências relevantes. Um exemplo é a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA) pela coordenação

das ações do referido instituto. Entre as principais atribuições do PROCONVE está a certificação de protótipos veiculares em fase de produção. Dessa forma, para um veículo ser comercializado no Brasil, o PROCONVE tem de realizar a homologação do projeto veicular. Já o PROMOT funciona como um auxiliador do programa principal PROCONVE e foi instituído devido ao crescente número de motocicletas e consequente poluição atmosférica causada por elas.⁸

4.2.2 Estados

Com relação aos projetos do Estado do Rio de Janeiro sobre a poluição urbana, podemos citar dois projetos mais significativos: (i) o Plano de Controle de Poluição Veicular — PCPV/Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em uso — I/M e (ii) o Programa de Monitoramento de Emissões de Fontes Fixas para Atmosfera (PROMON AR).

A Resolução CONAMA 418, de 25/11/2009, versa sobre os critérios para elaboração do PCPV pelos órgãos estaduais, bem como sobre os critérios de implantação do I/M por esses órgãos. Em seu art. 5º, prevê que em 12 meses da publicação da resolução os órgãos de meio ambiente dos Estados e do DF devem elaborar seus PCPVs e dar ciência aos conselhos respectivos. O Estado do Rio implantou seu PCPV em 2011. Ainda nos termos da Resolução CONAMA 418, o programa I/M só pode ser feito após a elaboração de um PCPV, cabendo ao órgão estadual de meio ambiente a responsabilidade pela execução do programa nos termos do PCPV. No Estado do Rio de Janeiro, a implantação foi por meio de aliança técnica entre o INEA e o DETRAN-RJ.

O segundo projeto referente a poluição urbana implementado pelo Estado do Rio de Janeiro, aprovado pela Resolução do CONEMA 023/10, o PROMON Ar, objetiva o estabelecimento de normas que vinculem as ações poluidoras ao programa. A norma operacional NOP-INEA-01 determina as responsabilidades de cada um e é aplicada aos que têm responsabilidade pelas fontes fixas com emissão pontual para a atmosfera.

4.2.3 Municípios

No município do Rio de Janeiro, diversos projetos foram criados especificamente para tratar de questões ambientais ligadas à redução da emissão de poluentes, mas um dos que se concretizou foi o Monitor-Ar Rio, que surgiu em 1996 com o objetivo de monitorar a qualidade do ar na capital fluminense. Esse projeto é coordenado pela SMAC e executado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em 2008, o município do Rio de Janeiro firmou o Convênio 27

8 Cartilha explicativa produzida pelo Ministério do Meio Ambiente: Programa de Controle da Poluição do Ar por Motociclos e Veículos Similares (PROMOT). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/163/_arquivos/promot_163.pdf>. Acesso em 07/07/2017.

com a Petrobras no valor de 10.505.521,00⁹ para expansão das instalações do Monitor-Ar. Atualmente são emitidos boletins diários¹⁰ sobre a qualidade do ar a partir de estações localizadas em 9 bairros.

Vários projetos foram propostos, no entanto não é possível encontrar sinais de sua execução, como:

- (i) “Passe Verde”, criado pela Lei Municipal nº 3.545/03.¹¹ Nos termos da referida lei, o projeto consiste na criação de um incentivo para o transporte coletivo visando à redução do uso de veículos individuais e ao repasse dos recursos arrecadados para programas que visassem à diminuição da poluição atmosférica.
- (ii) “Rio Verde — Transformação do Rio Branco”, criado mediante a Lei nº 5.550 em 2013. Nos termos dessa lei, o projeto tem por objetivo a transformação da Avenida Rio Branco e do seu entorno valendo-se da revitalização da área com arborização, coleta de lixo a vácuo para a redução sonora e do ar; e
- (iii) “Programa de Controle da Poluição Veicular” (PCPV), instituído pela Lei nº 5.248 de 2011.¹² O PCPV foi criado para ser um programa voltado ao controle das emissões de gases veiculares, no entanto, parece nunca ter sido executado.

4.3 Problemas decorrentes da implementação do modelo

Entre as diversas dificuldades inerentes à execução de políticas ambientais, duas chamam atenção no que diz respeito à poluição do ar: (a) a carência de mecanismos de coerção dos entes para garantir a redução dos poluentes e (b) a sobreposição de projetos entre os entes da federação.

9 Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Consultas/SCP.asp?Categoria=110&Sec=014&Num=567&Ano=2008>>. Acesso em 07/07/2017.

10 Os boletins diários estão disponíveis em: <<http://jeap.rio.rj.gov.br/je-metinfosmac/boletim>>. Acesso em 07/07/2017.

11 Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a6361caf-879083257f460066ebb6/390179ee2fce05d0032576ac0072e9b1?OpenDocument&HighLight=0,POLUI%C3%87%C3%83O,ATMOSF%C3%89RICA>>. Acesso em 07/07/2017.

12 Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/da65a6361caf-879083257f460066ebb6/5cb7185d3c0ecda1832578250070fb60?OpenDocument&HighLight=0,POLUI%C3%87%C3%83O,DO,AR>>. Acesso em 07/07/2017.

4.3.1 Problema 1: carência de mecanismos de coerção nas três esferas da federação

Conforme exposto nos tópicos anteriores, existem diversos projetos no âmbito da União, Estados e municípios no tocante à matéria ambiental, no entanto, observa-se que a maioria desses projetos não tem funções de monitoramento e fiscalização.

A problemática da falta de mecanismos de coerção não somente diz respeito ao cumprimento dos projetos por parte do poder público, mas também a como, a partir da execução dos projetos, o poder público exerce seu poder de polícia no sentido de coibir a prática poluente do ar.

A título de exemplo, o programa MonitorAr Rio realiza boletins diários sobre a qualidade do ar em alguns bairros da capital fluminense, sem, no entanto, prever qualquer tipo de mecanismo de apuração e sanção de causadores de níveis “inadequado”, “mal” ou péssimo”. Quando as normas estabelecem diretrizes vagas, o fato é que a atuação fiscalizatória de entes como, por exemplo, o Ministério Público, organizações terceiro setor ou associações com legitimidade para propor ações civis públicas fica comprometida.

Outro exemplo que se poderia citar são os dois projetos estaduais — PCPV e PROMON Ar —, que, apesar de estabelecerem o monitoramento para controle de emissões de poluentes, não possuem instrumentos de coerção para seu cumprimento.

4.3.2 Problema 2: sobreposição de projetos entre os entes da federação

Uma vez que a Constituição Federal atribuiu aos três entes federativos — União, Estado e município — as mesmas competências em matéria ambiental, é natural que ocorra uma sobreposição de projetos com mesmo objetivo. No entanto, ao analisarmos as competências de cada instituição federal dispostas em legislação ordinária e resoluções, notamos que as responsabilidades da gestão e da melhoria da qualidade do ar se sobrepõem a um ponto que pode ser problemático.

A falta de delimitações claras sobre quais funções cada instituição deve desempenhar, aliada à escassez de informações precisas, se somam à falta da devida atenção que se deve prestar à questão da poluição atmosférica.¹³ O resultado dessa equação parece ser a diminuição da saúde da população e a consequente maciça perda socioeconômica com mortes prematuras. Calcula-se que a mortalidade total devido aos altos índices de poluentes na camada atmos-

13 “Estudo revela que 25 anos após a criação do PRONAR, pouco se fez para monitorar a qualidade do ar no Brasil”. ECODEBATE. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2014/07/11/estudo-revela-que-25-anos-apos-a-criacao-do-pronar-pouco-se-fez-para-monitorar-a-qualidade-do-ar-no-brasil/>>. Acesso em 29/01/2017.

férica das regiões metropolitanas brasileiras é de 20.050 óbitos por ano.¹⁴ Esse padrão também se reproduz em escala global: a OMS estipula que 7 milhões de mortes prematuras por ano no mundo são associadas à má qualidade do ar.¹⁵

Dessa forma, o debate sobre políticas sustentáveis que leve em conta a qualidade do ar deve ser travado não apenas por uma questão ecológica e de saúde pública, mas também por um viés jurídico. A omissão do Estado brasileiro na gestão atmosférica se manifesta, dentre outras formas, também por meio dos imbrólios de competência de suas instituições responsáveis pelo controle e manutenção de uma atmosfera saudável.

14 MIRAGLIA, Simone Georges El Khouri; GOUVEIA, Nelson. Custos da poluição atmosférica nas regiões metropolitanas brasileiras. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 10, p. 4141-7, Out. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014001004141&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28/01/2017.

15 Organização Mundial da Saúde (OMS). 2014. World Health Organization. 7 million premature deaths annually linked to air pollution. WHO Disponível em: <<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en/>>. Acesso em 28/01/2017.

CONCLUSÃO

Como os quatro estudos demonstram, existe uma verdadeira teia de responsabilidades, competências, projetos e requerimentos de fiscalização entre os três entes federativos em políticas executadas na cidade do Rio de Janeiro. Tal complexidade atravessa os quatro eixos deficientes de políticas públicas abordados, nos quais claramente os serviços oferecidos à população são de péssima qualidade: as oportunidades de habitação para todos, de qualidade do ar, de tratamento de água e esgoto, e de mobilidade urbana são de responsabilidade compartilhada, com operações de financiamento complexas e com pouca clareza na fiscalização.

Nosso levantamento, focado na cidade do Rio de Janeiro, indica que, como resultado direto dessa complexidade na distribuição de competências no Brasil, podem surgir alguns problemas:

- (i) **O “deixa-que-eu-deixo”**. Para que as coisas funcionem, o regime altamente complexo de distribuição de competências e os agentes de entes federativos precisam efetivamente cooperar. Mas, como se viu acima, na prática, como os incentivos para a cooperação podem ser baixos, acabam surgindo “vácuos” de ação estatal.
- (ii) **A atuação estatal descoordenada e possivelmente antagônica**. A complexidade da distribuição de competências pode, também, favorecer uma verdadeira usurpação de competências entre um e outro ente, o que acontece quando uma política pública de impacto local é tutelada tanto pela prefeitura quanto pelo Estado. Isso possibilita que políticas públicas voltadas a endereçar o mesmo estado de coisas sejam concebidas com base em agendas de desenvolvimento conflitantes.
- (iii) **A diluição de responsabilidade**. A complexidade da distribuição de competências do nosso sistema federalista dilui a responsabilidade das autoridades públicas e aumenta custos de fiscalização, tanto por parte da sociedade civil organizada quanto dos próprios contrapoderes existentes no âmbito de cada ente federativo. Isso cria condições para um jogo de “empurra-empurra” entre os agentes cobrados.

Esses três problemas comprometem a qualidade dos serviços públicos voltados a tutelar os quatro problemas estudados acima. Embora a prestação de serviço insatisfatória não possa ser exclusivamente atribuída à confusão institucional descrita neste trabalho, a falta de clareza no que tange a quem planeja, executa, financia e fiscaliza é um verdadeiro entrave a qualquer melhoria nos quatro eixos. Isso porque, como os exemplos ilustrados acima demonstraram, o federalismo híbrido brasileiro — tanto “cooperativo” quanto “competitivo” — não apenas **dificulta a gestão das mesmas políticas, como as blindas do controle social, pois torna a institucionalidade fluminense mais distante dos cidadãos e, em última análise, menos democrática.**

Rio de Janeiro, 10 de julho de 2017.

João Marcelo Lima

OAB/RJ nº 196.544

Supervisor da Clínica LADIF

ACADÊMICOS DE DIREITO:

Beatriz Nunes Valim

Carolina Salgueiro Vieira Leite

Clarissa Emanuela Leão Lima

Felipe Vieira Avellar

Fernanda Almeida Fernandes de Oliveira

Giulia Schettino Rigolon

Julia Jacques de Moraes Dias Coelho

Júlia Orphão Magalhães

Júlia Rodrigues Costa de Serpa Brandão

Larianne Pinto Sampaio

Luan Mateus Almeida de Camargo

Luíza Moreno Batista de Araujo

Patrícia Motta Rubio Pinto Alves

Philippe Antoine Leclerc Langel

Vinicius da Silva Cardoso

Este livro foi produzido pela FGV Direito Rio,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset,
no ano de 2017.

CadernosFGVDIREITORIO
SérieClínicas

ISBN 978-85-9597-009-0



9 788595 197009 0

 **FGV DIREITO RIO**