

**FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA  
FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO  
LUIZ FELIPE HADLICH MIGUEL  
VITOR RHEIN SCHIRATO**

Coordenadores

# DIREITO PÚBLICO

## EM EVOLUÇÃO

*Estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*

ADA PELLEGRINI GRINOVER  
ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO  
ALMIRO DO COUTO E SILVA  
ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ  
BERNARDO STROBEL GUIMARAES  
CARLOS ANTONIO LUQUE  
CARLOS ARI SUNDFELD  
CARLOS BASTIDE HORBACH  
CARLOS VINICIUS ALVES RIBEIRO  
DIEGO ZEGARRA VALDIVIA  
DINORA ADELAIDE MUSETTI GROTTI  
DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO  
EZEQUIEL CASSAGNE  
FABIO RIBEIRO DOS SANTOS  
FAUSTO DE QUADROS  
FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA  
FERNANDO DIAS MENEZES DE ALMEIDA

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO  
GASPAR ARIÑO ORTIZ  
GILMAR FERREIRA MENDES  
GUILHERME FAVARO CORVO RIBAS  
HELENO TAVEIRA TORRES  
JACQUELINE MORAND-DEVILLER  
JOSE AFONSO DA SILVA  
JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR  
JOSÉ MANUEL SERVULO CORREIA  
JUAN CARLOS CASSAGNE  
JULIANA BONACORSI DE PALMA  
KARLIN OLBERTZ  
LIANDRO DOMINGOS  
LINO TORGAL  
LUIS ROBERTO BARROSO  
LUIZ FELIPE HADLICH MIGUEL  
MARÇAL JUSTEN FILHO

MARCOS AUGUSTO PEREZ  
MARCOS JORDÃO TEIXEIRA DO AMARAL FILHO  
MARIA GARCIA  
MÔNICA HERMAN SALEM CAGGIANO  
PABLO OSCAR GALLEGOS FEDRIANI  
PABLO E PERRINO  
PATRICIA FERREIRA BAPTISTA  
RAFAEL WALLBACH SCHWIND  
RAQUEL ELITA ALVEZ PRETO  
RENATA NADALIN MEIRELES SCHIRATO  
RODRIGO PAGANI DE SOUZA  
ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO  
SOLANGE TELES DA SILVA  
TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO  
VERA MONTEIRO  
VIRGILIO AFONSO DA SILVA  
VITOR RHEIN SCHIRATO

© 2013 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

#### Conselho Editorial

|                                  |                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| Adilson Abreu Dallari            | Flávio Henrique Unes Pereira          |
| Alécia Paolucci Nogueira Bicalho | Floriano de Azevedo Marques Neto      |
| Alexandre Coutinho Pagliarini    | Gustavo Justino de Oliveira           |
| André Ramos Tavares              | Inês Virgínia Prado Soares            |
| Carlos Ayres Brito               | Jorge Ulisses Jacoby Fernandes        |
| Carlos Mário da Silva Velloso    | Juarez Freitas                        |
| Cármen Lúcia Antunes Rocha       | Luciano Ferraz                        |
| Cesar Augusto Guimarães Pereira  | Lúcio Delfino                         |
| Clovis Beznos                    | Marcia Carla Pereira Ribeiro          |
| Cristiana Fortini                | Márcio Cammarosano                    |
| Dinorá Adelaide Musetti Grotti   | Maria Sylvia Zanella Di Pietro        |
| Diogo de Figueiredo Moreira Neto | Ney José de Freitas                   |
| Egon Bockmann Moreira            | Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho |
| Emerson Gabardo                  | Paulo Modesto                         |
| Fabício Motta                    | Romeu Felipe Bacellar Filho           |
| Fernando Rossi                   | Sérgio Guerra                         |



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Supervisão editorial: Marcelo Belico

Revisão: Cida Ribeiro

Cristiane Maurício

Bibliotecários: Equipe Fórum

Capa, projeto gráfico: Walter Santos

Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Av. Afonso Pena, 2770 – 16º andar – Funcionários – CEP 30130-007  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

D598

Direito público em evolução : estudos em homenagem à professora Odete Medauar /  
Coordenadores Fernando dias Menezes de Almeida ; Floriano de Azevedo Marques Neto ;  
Luiz Felipe Hadlich Miguel ; Vitor Rhein Schirato. – Belo Horizonte : Fórum, 2013.

792 p.

ISBN 978-85-7700-785-1

1. Direito administrativo. 2. Direito ambiental. 3. Direito urbanístico. 4. Direito constitucional.  
I. Almeida, Fernando Dias Menezes de. II. Marques Neto, Floriano de Azevedo. III. Miguel,  
Luiz Felipe Hadlich. IV. Schirato, Vitor Rhein.

CDD: 341.3

CDU: 342.9

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 792 p. ISBN 978-85-7700-785-1.

# REGIÕES METROPOLITANAS E SANEAMENTO PÚBLICO

GILMAR FERREIRA MENDES

## 1 Introdução

É com muita satisfação que participo desta obra em homenagem à Professora Odete Medauar, docente da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco desde 1972 e professora titular desta mesma Casa desde 1993. Também como justa homenagem a essa eminente administrativista, faremos um inventário sobre regiões metropolitanas e saneamento público, com base em julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema.

O STF discute a constitucionalidade de normas estaduais que instituíram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos.<sup>1</sup> A questão está sendo tratada na ADI nº 1.842, rel. Min. Luiz Fux, pendente de julgamento desde maio de 2008, após pedido de vista do Ministro Ricardo Lewandowski.

Essas leis fluminenses definem o respectivo interesse metropolitano ou comum, como as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais.<sup>2</sup> Ademais, atribuem ao Estado do Rio de Janeiro a qualidade de Poder Concedente para prestação de serviços públicos relativos ao estabelecido interesse metropolitano.<sup>3</sup>

É contestado que essas determinações violariam a Constituição Federal ao transferir ao Estado do Rio de Janeiro funções e serviços de competência municipal, especialmente quanto ao serviço público de saneamento básico. Além disso, afrontariam o princípio democrático e o equilíbrio federativo (art. 1º; 23, I; e 60, §4º, I, da Constituição Federal); a autonomia municipal (art. 18 e 29 da Constituição Federal); o princípio da não intervenção dos estados nos municípios (art. 35 da Constituição Federal), bem como o rol de competências municipais, discriminadas no texto constitucional vigente (arts. 30, I, V e VIII, e 182, §1º, da Constituição Federal).

<sup>1</sup> Cf., respectivamente, art. 1º da LC nº 87/1997/RJ e art. 2º da LC nº 87/1997/RJ.

<sup>2</sup> Cf. art. 3º da LC nº 87/1997/RJ.

<sup>3</sup> Cf. arts. 5º, parágrafo único, e 7º da LC 87/1997/RJ; e 3º e 12 da Lei nº 2.869/1997/RJ.

Foi sustentada, ainda, a inaplicabilidade do art. 25, §3º, da Carta Magna à espécie, uma vez que as leis estaduais não integrariam a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mas usurpariam a execução de políticas públicas exclusivas dos municípios que integram Região Metropolitana e Microrregião.

Essas questões serão apresentadas no presente artigo para, ao final, verificar-se a necessidade de se evitar que o poder decisório e o poder concedente não se concentrem, nesses casos, em um único ente federado, mas, de preferência, sejam exercidos por instrumentos que permitam a decisão colegiada de todos os diretamente envolvidos.

Para subsidiar os debates sobre esse assunto, é imprescindível o conhecimento da importância da autonomia municipal no direito brasileiro, bem como de sua posição nas hipóteses de formação de conglomerados urbanos. Ademais, é preciso que a argumentação considere a otimização do serviço de saneamento básico, que perpassa pela análise da prestação desse serviço em outros países e no próprio direito brasileiro.

## 2 Autonomia municipal e integração metropolitana

A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixar sua autonomia junto com os Estados e Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). Observe-se que o texto constitucional de 1988, na linha da tradição brasileira (CF de 1946, art. 7º, VII, e; CF de 1967/1969, art. 10, VII, “e”), manteve a autonomia municipal como princípio sensível (CF, art. 34, VII, “c”).

Alguns contornos institucionais permitem fornecer certa densidade para o parâmetro de controle da *autonomia municipal*. Por exemplo, reconheceu-se ao município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, e instituir e arrecadar os tributos de sua competência (taxas, imposto predial e territorial urbano, transmissão *inter vivos*, por ato oneroso, de bens imóveis, serviços de qualquer natureza) (art. 30 e 156).

Previu-se, ainda, a aprovação de uma lei orgânica municipal, com a observância dos princípios estabelecidos na Constituição (eleição de prefeito, vice-prefeito e vereadores, número de vereadores, sistema remuneratório dos agentes políticos, iniciativa popular, inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município, limites de gastos do Poder Legislativo municipal, sistema de prestação de contas e de controle externo), a teor dos arts. 28 e 29 da Carta Magna. Em reforço à autonomia municipal, a Constituição estabeleceu, ainda, sistema de transferência de recursos do Estado-membro e da União para os municípios (arts. 158, IV, e 159, I, “a”).

Tradicionalmente, a autonomia municipal tem importante relevo na história brasileira, sendo inclusive anterior à autonomia estadual e à própria instituição do Federalismo no país.<sup>4</sup> Nada obstante a extensa discussão doutrinária acerca da natureza, ou não, dos municípios como entes federados, é possível caracterizar o núcleo essencial da autonomia municipal consoante as diretrizes constitucionais supracitadas.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Cf. GARCIA, Maria. O modelo político brasileiro: Pacto Federativo ou Estado Unitário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (Coord.). *Lições de direito constitucional em homenagem ao Jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 778, 791-792.

<sup>5</sup> A propósito, cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 769-770; CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 53 et seq.

De forma geral, a autonomia demanda a pluralidade de ordenamentos e a repartição de competências. Em seu clássico estudo, o Prof. Baracho bem assentou que a autonomia pressupõe poder de direito público não soberano, que pode, em virtude de direito próprio e não em virtude de delegação, estabelecer regras de direito obrigatórias.<sup>6</sup>

Especificamente quanto à autonomia dos municípios, a doutrina destaca quatro atribuições ou capacidades essenciais: a) *poder de auto-organização* (elaboração de lei orgânica própria); b) *poder de autogoverno*, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; c) *poder normativo próprio*, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; e d) *poder de autoadministração*: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas.<sup>7</sup>

Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal, quais sejam, *autonomia política* (capacidade de auto-organização e autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização de serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração).<sup>8</sup>

Em sentido semelhante, o art. 28 (2) 1 da Constituição Alemã garante a autonomia municipal nos seguintes termos: "Aos Municípios deve ser garantido o direito de regular todos os interesses da comunidade local, nos moldes das leis, com responsabilidade própria" (*Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln*).

A propósito dessa garantia, o Prof. Otto Gönnerwein ensina:

El derecho a la autonomía administrativa no es ningún derecho fundamental en el sentido de un derecho público subjetivo de los Municipios, ninguna "libertad del Municipio" fundamental como aquella de que hablaba la Constitución de 1848. A la autonomía administrativa se le concede más bien una *garantía institucional*. Está protegida contra cualquier posible supresión por parte del legislador. Pero el todavía discutido artículo 91 de la Ley del Tribunal de Constitucionalidad concede a los Municipios una protección jurídica inmediata en la figura de la queja constitucional por la cual, en caso necesario, puede declararse nula una norma legal que contravenga el artículo 28.

En la práctica, la garantía institucional se aproxima así, nuevamente, a una concesión de una esfera de libertad fundamental. De modo indirecto se reconoce también con ello el derecho del individuo a desarrollar en la comunidad local, juntamente con los demás ciudadanos, una administración independiente del Estado. Al Municipio se le conceden derechos de defensa contra el Estado, cuando el poder legislativo o el ejecutivo violan el derecho a la autonomía administrativa, institucionalmente garantizado. [...].

En cuanto al alcance de la garantía institucional, la sentencia del 10-11 de diciembre de 1929 del Tribunal del Estado del Imperio Alemán ha perdurado como modelo. No sólo es inadmisible la supresión total de la competencia del Municipio, sino que el legislador tampoco debe coartarla de tal forma que su autonomía administrativa quede interiormente vacía, pierda la posibilidad de actuar firmemente y sólo pueda llevar una existencia ficticia; es decir, que se realice lo que se ha llamado un "bloqueo de esencia". Las tareas del Municipio no deben contraerse a los "retazos de asuntos públicos no reclamados por el Estado". Al juzgar el problema de si existe una intromisión contra la esencia de la autonomía, hay que atender a

<sup>6</sup> Cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 85.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 93.

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso da Silva. *O município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 8-9.

lo que queda de esa autonomía después de esa intromisión. En la determinación del concepto de autonomía administrativa no es la historia lo menos importante.

Habría que considerar ficticia la existencia de los Municipios si el legislador del Estado separara la administración comunal partes de su núcleo y de su centro, por ejemplo, si al igual que los Estados principescos absolutos, quisiera arrebatar a los Municipios la administración de su patrimonio, e hiciera nombrar los órganos y los funcionarios de los Municipios por las autoridades del Estado, y también cuando quisiera configurar la inspección del Estado según las líneas históricas de la tutela y, por ejemplo, declarara ejecutables las decisiones de los Municipios únicamente cuando, después de ser sometidas a las autoridades de inspección, no suscitaran objeciones. También existiría una falta de contenido en la autonomía administrativa cuando el Estado convirtiera gran parte de las tareas de la comunidad local en tareas del Estado, y confiara su desempeño a los Municipios sólo en carácter delegado. Las tareas importantes de la comunidad local no pueden sustraerse al desempeño por los Municipios, bajo su propia responsabilidad, cosa que ocurriría si existiera una administración delegada.<sup>9</sup>

Dessas considerações, depreende-se que a essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) *autoadministração*, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) *autogoverno*, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo.<sup>10</sup>

Com efeito, a característica do *autogoverno* traduz (a) independência da administração municipal em relação a outras estruturas organizacionais e (b) o direito reflexo dos administrados de participarem no processo decisório quanto aos interesses locais, como bem apontou o Prof. Gönnerwein, elegendo o Poder Executivo (prefeito e vice-prefeito) e Poder Legislativo (vereadores) locais. Por sua natureza, o autogoverno compreende a autonomia política e normativa.

De outra sorte, a *autoadministração* demanda (a) mínimo de competências materiais — incluindo a gestão de seus servidores, patrimônio e tributos — (b) executadas por autoridade, isto é, sem delegação, e com responsabilidades próprias.

Evidentemente, o mínimo de competências materiais municipais depende do contexto histórico e circunscreve-se ao interesse predominantemente local, ou seja, aquele interesse que não afeta substancialmente as demais comunidades.

Como bem apontado pelo Prof. Alaôr Caffé Alves, razões de ordem técnica, econômica, ambiental, social, geográfica etc. podem transpor certas atividades e serviços do interesse eminentemente local para o regional e vice-versa, sem constituir qualquer violação à autonomia municipal.<sup>11</sup>

Ademais, o controle da estrutura e do financiamento na gerência de interesses locais é indispensável para que o município possa implementar suas decisões sem necessidade de autorização ou referendo dos estados e da União. Logo, a autoadministração engloba a autonomia administrativa e financeira.

Em resumo, assegura-se a autonomia municipal desde que preservados o autogoverno e a autoadministração dos municípios.

<sup>9</sup> GÖNNENWEIN, Otto. *Derecho municipal Alemán*. Trad. Miguel Saenz-Sagasetta. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1967. p. 46-50.

<sup>10</sup> Cf. BARACHO. *Teoria geral do federalismo*, p. 93.

<sup>11</sup> ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, v. 6, n. 21, p. 57, 77, jan./mar. 2001.



### 3 Instituição das regiões metropolitanas

No que se refere à integração metropolitana, por sua vez, a Constituição Federal acolheu expressamente a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, §3º, *verbis*:

§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, a Carta Magna não ignorou os fenômenos da concentração urbana e da conurbação, ou seus desafios, que extravasam interesses locais de modo a atingir diversas comunidades e a situar-se sob diferentes autoridades municipais. O próprio crescimento das estruturas urbanas conecta municípios limítrofes de forma tão acentuada que, por vezes, não é possível discernir e precisar responsabilidades e interesses locais.

Em especial, duas dificuldades agravam-se nessa nova estrutura urbana: (i) a inviabilidade econômica e técnica de os municípios implementarem isoladamente determinadas funções públicas e (ii) a possibilidade de um único município obstar o adequado atendimento dos interesses de várias comunidades.

Desde a Constituição de 1937, dispõe-se sobre o agrupamento de municípios para instalação, exploração e administração dos serviços públicos comuns, inclusive atribuindo-o personalidade jurídica limitada a seus fins. (art. 29, CF/1937). A constituição e administração de tais agrupamentos deveriam ser reguladas pelo Estado, nos termos do parágrafo único do art. 29, CF/1937.

Relativamente à Constituição de 1946, permitiu-se ao Estado tão somente a criação de órgão de assistência técnica aos municípios (art. 24, CF/1946) para auxiliar no fenômeno metropolitano. No tocante à Constituição de 1967 (art. 157, §10º), inclusive com a Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 164), o tema foi tratado no âmbito da Ordem Econômica, dispondo que a União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

Com amparo nessa disposição, a Lei Complementar federal nº 14/1973 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

De outra sorte, a atual Carta Magna não só devolve a competência da instituição das regiões metropolitanas aos Estados federados, como inaugura outros institutos similares, quais sejam, as aglomerações urbanas e microrregiões. O Prof. José Afonso da Silva diferencia os referidos agrupamentos municipais:

*Região Metropolitana* constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município pólo. *Microrregiões* formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade. *Aglomerados urbanos* carecem de conceituação, mas, de logo, se percebe que se trata de áreas urbanas, sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista (em São Paulo), ou não.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 649.

Para estas formas de integração, a Constituição Federal de 1998 estabelece como requisitos: (i) lei complementar estadual; (ii) agrupamento de municípios limítrofes; (iii) o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução; (iv) no âmbito de funções públicas; e (v) de interesse comum.

Evidentemente, a integração metropolitana passa necessariamente pela autonomia municipal para dar soluções que vão além do que cada município pode realizar.<sup>13</sup>

De forma geral, Hely Lopes Meirelles assim equaciona o equilíbrio entre autonomia municipal e integração metropolitana:

*O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de Região Metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região Metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção das atividades de seu interesse local; e, finalmente, se atribuam à Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características a Região metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades.*<sup>14</sup>

Em sentido semelhante, o Prof. Alaôr Caffé Alves ensina:

Pela função da referida lei complementar [que institui agrupamento de municípios], deduz-se que tais regiões deverão ter tratamento constitucional a nível do Estado, perfazendo as bases institucionais de sua criação e funcionamento em face da existência de municípios delas integrantes. Quer dizer também que, uma vez constituídas por lei complementar, a integração dos municípios será compulsória para o efeito de realização das funções públicas de interesse comum, não podendo o ente local subtrair-se à figura regional, ficando sujeito às condições estabelecidas a nível regional para realizar aquelas funções públicas de interesse comum. Esta peculiaridade, singular em nosso direito, define os limites da autonomia municipal no âmbito urbano-regional metropolitano.<sup>15</sup>

Destaque-se que ponto fundamental na constituição da integração metropolitana é o *interesse comum*, que não se confunde com o simples somatório de interesses locais.

Com efeito, a partir de fenômenos como a conurbação, o desatendimento de determinadas funções públicas pode afetar não só aquela comunidade, mas pode atingir situações além de suas fronteiras, principalmente considerando os municípios limítrofes. Ou seja, a falta de determinado serviço ou atividade que normalmente só diz respeito a uma única comunidade, pode eventualmente neutralizar o esforço de vários municípios ao redor.

Daí que a integração metropolitana surja não só como condição de viabilidade para determinadas políticas públicas, mas como forma de exigir a execução das decisões tomadas coletivamente.

Nesse ponto, destaque-se que o mencionado *interesse comum* não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Cf. BARACHO. *Teoria geral do federalismo*, p. 141.

<sup>14</sup> MEIRELLES. *Direito municipal brasileiro*, p. 83.

<sup>15</sup> ALVES. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, p. 57, 61-62.

<sup>16</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164.



Ressalte-se que o caráter compulsório da participação dos municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar inconstitucional tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais<sup>17</sup> quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas.<sup>18</sup>

Na verdade, tais aspectos da integração metropolitana (interesse comum e compulsoriedade) não são incompatíveis, em tese, com o núcleo essencial da autonomia dos municípios participantes. Com efeito, a decisão e a execução colegiadas são aptas a, por um lado, garantir o adequado atendimento do interesse comum e vincular cada comunidade e, por outro lado, preservar o autogoverno e a autoadministração dos municípios.

#### 4 Agrupamentos municipais e saneamento básico

A competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico é comum da União, dos Estados e municípios (art. 23, IX, CF/1988).

A Lei Federal nº 11.445/2007 — em atendimento ao comando do art. 21, XX, da Carta Magna — fixou diretrizes sobre o saneamento básico, definindo-o nos seguintes termos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I – saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Não há dúvida quanto à complexidade e à importância da prestação de serviços de saneamento básico. Por um lado, as próprias circunstâncias naturais e o elevado custo para a adequada prestação do serviço público e, principalmente, para instalação e manutenção da infraestrutura necessária — como canais e tubos em paralelo para amplo abastecimento de água e recolhimento de esgoto, estruturas de drenagem de águas pluviais, estações de tratamento, etc. — demandam expressivos aportes financeiros, além de condições técnicas, que nem sempre estão ao alcance da grande maioria dos municípios brasileiros.

Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras.<sup>19</sup>

Assim, a configuração de monopólio natural revela não só ser inexequível o estabelecimento de concorrência na prestação de serviço de saneamento básico, como também

<sup>17</sup> ADI nº 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ*, 20 set. 2002.

<sup>18</sup> ADI nº 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, *DJ*, 17 dez. 1999.

<sup>19</sup> Cf. COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law and Economics*. 5<sup>th</sup> ed. Boston: Pearson, 2007. p. 35 *et seq.* POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 7<sup>th</sup> ed. New York: Aspen, 2007. p. 367 *et seq.*

indica que a reunião da demanda de municípios limítrofes pode reduzir custos e tornar o serviço mais atrativo para concessionários privados.

Notoriamente, poucos são os municípios que por si só têm condições de atender adequadamente à função pública de saneamento básico. Normalmente, o próprio acesso aos recursos hídricos depende da integração das redes de abastecimento entre diversos municípios.

Captação, tratamento, adução, reserva, distribuição e, posteriormente, recolhimento e condução do esgoto, bem como sua disposição final indicam várias etapas que usualmente ultrapassam os limites territoriais de um dado município.

Ademais, raras comunidades compreenderiam isoladamente poder aquisitivo suficiente para atrair o interesse de concessionários privados ou para custear diretamente a prestação dos serviços inerentes ao saneamento básico.

Por outro lado, a inadequação na prestação da função pública de saneamento básico enseja problemas ambientais e de saúde pública que afetam comunidades próximas, principalmente nos casos em que se verifica o fenômeno da conurbação.

O vínculo entre saneamento básico e saúde pública é tão estreito que a própria Constituição Federal atribuiu competência ao SUS para participar na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV, CF/1988).

Dessa forma, a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, §3º, da Constituição Federal.

Com efeito, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros — por exemplo, aproveitando de estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades — como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de *deficit* na prestação de serviço em determinadas áreas com o *superavit* verificado nas áreas de maior poder aquisitivo.

Registre-se que esta integração pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante os arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal nº 11.445/2007 e 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

No direito comparado, discutem-se vários modelos que permitam a integração de comunidades locais para a prestação da função de saneamento básico.

Por exemplo, na área metropolitana de Nova Iorque (NYC) ocorreu verdadeira incorporação de diferentes municípios (Bronx, Brooklin, Manhattan, Queens e Staten Island) para concentrar a execução dos serviços de saneamento básico sob a autoridade do prefeito do município polo. Assim, o *New York City Department of Environmental Protection* controla todo o serviço de abastecimento de água e recolhimento de esgoto. A anexação de municípios menores pelos municípios polos foi a primeira solução promovida para atender interesses comuns.<sup>20</sup> Tal modelo ainda é empregado atualmente, como demonstra o caso da Cidade de Toronto, em que foram incorporados 6 municípios de seu entorno.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> MARTIN MATEO, Ramon. *Problemática metropolitana*. Madrid: Montecorvo, 1974. p. 233.

<sup>21</sup> Cf. BURNS, Daniel. A recente reforma municipal do Canadá com atenção particular ao caso de Toronto. In: SEMINÁRIO O DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERATIVOS. Brasília, Câmara dos Deputados, 2004. p. 27-29.

Na Alemanha, destaca-se o modelo dos *Kreise*, que institui associação distrital, com regime de competências de interesse comum. A propósito, Andreas J. Krell explicita a natureza e características das circunscrições municipais:

Nesse ponto, cabe fazer um excursão para uma instituição famosa da administração pública na Alemanha, o "Kreis", cuja tradução adequada é "círculo" ou "circunscrição" municipal. A competência dos *Kreise* é baseada no princípio da subsidiariedade, quer dizer: somente aquelas funções que os próprios municípios não conseguem exercer sozinhos de maneira satisfatória devem ser cumpridas pelo respectivo *Kreis*, que, na média, integra de 20 a 30 municípios menores e rurais.

O *Kreis* exerce funções genuinamente supra-municipais como a construção e a manutenção de estradas regionais, a gestão de parques naturais, o controle de qualidade do ar ou o transporte coletivo regional. Ao lado dessas, ele desenvolve também medidas de compensação para reduzir as diferenças de capacidade administrativa dos seus membros e cumpre a função de complementação, oferecendo serviços que os municípios não seriam capazes de resolver sozinhos, como por exemplo, o abastecimento de água, o tratamento de esgotos ou a manutenção de escolas secundárias. A execução da maioria das tarefas obrigatórias dos municípios são de responsabilidade dos *Kreise* (autorização de construções, porte de armas, licenciamento de automóveis, serviços de estrangeiros, defesa civil).

Ao lado dessas atividades, o *Kreis* exerce também funções da esfera governamental superior, isto é, dos governos dos estados federados. Verificamos, portanto, uma "função dupla" do *Kreis*, como comunidade territorial supralocal e grêmio ou microrregião municipal e, por outro lado, como direito administrativo estadual.<sup>22</sup>

Ainda a respeito dos *Kreise*, Aspásia Camargo asseverou em estudo comparativo entre os federalismos alemão e brasileiro:

Os mecanismos de cooperação horizontal entre municípios [alemães] são muito mais eficazes, em torno do *Kreis*, e correspondem a unidades microrregionais de planejamento, e as ações estratégicas de conjunto, a mecanismos de controle e execução nas quais se aplica o princípio da subsidiariedade em favor dos mais fracos, sempre de maneira complementar e respeitando o espaço de autonomia das comunas.<sup>23</sup>

Na Espanha, aplicou-se modelo na região metropolitana de Bilbao em que havia um conselho geral, com representantes dos municípios periféricos, e uma comissão executiva, presidida pelo prefeito do município polo. Todavia, não se estabeleceram competências claras que diferenciasssem o papel da organização metropolitana e dos municípios que a compunham.<sup>24</sup>

Ressalte-se que após a nova Constituição espanhola de 1978, os modelos regionais foram reformulados de acordo com cada *Comunidad Autonoma*. Assim, enquanto na região metropolitana de Madri os serviços de saneamento básico são executados exclusivamente por meio da empresa pública *Canal de Isabel II*, na região de Barcelona a adesão à Entidade de Meio Ambiente da Área Metropolitana não é compulsória.

<sup>22</sup> KRELL, Andreas Joachim. Perspectivas dos municípios. In: *Livro de Teses da XVI Conferência Nacional de Advogados*. Brasília: OAB, [s.d.], p. 44.

<sup>23</sup> CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 82.

<sup>24</sup> Cf. MARTIN MATEO, Ramon. *Problemática metropolitana*. Madrid: Montecorvo, 1974. p. 234-235.

Na Índia, a responsabilidade pelas áreas metropolitanas não é dos governos locais ou da União, mas dos governos estaduais, que em geral criam instituições especializadas. A exceção é a região metropolitana de Nova Delhi, pois, na qualidade de capital da Índia, constitui território da União, com Poder Legislativo próprio. Formada em 1957, a Grande Delhi amalgamou 11 municípios ao município de Delhi, que só abrange 10% da área metropolitana.

A partir de então, a responsabilidade pelos serviços básicos de construção, manutenção e limpeza de drenos e trabalhos de drenagem; limpeza, remoção e disposição do lixo e outros materiais poluidores; [...] melhorias de bueiros [...]; serviço de água; limpeza de vias públicas; entre outros restou transferida dos municípios anexados para a *Municipal Corporation of Delhi*.<sup>25</sup>

Na França, criaram-se comunidades urbanas, atribuindo ao âmbito metropolitano os serviços sanitários e de saneamento. Também na Inglaterra, definiram-se competências semelhantes entre a Autoridade Metropolitana e os Conselhos de Distrito metropolitano.<sup>26</sup>

Por óbvio, modelo funcional de saneamento básico não deve ignorar as indispensáveis fontes de recursos hídricos.<sup>27</sup> No Brasil, a Lei federal nº 9.433/1997 estipulou como fundamento da Política Nacional a administração dos recursos hídricos em função das bacias hidrográficas (art. 1º, V, da Lei nº 9.433/1997). Com efeito, a bacia hidrográfica deve ser o núcleo da unidade de planejamento e o referencial para toda ação de aproveitamento de recursos hídricos, inclusive de saneamento básico, uma vez que consiste no elemento determinante para viabilidade e racionalidade do sistema.

Ressalte-se que o art. 1º, VI, da Lei nº 9.433/1997 também prevê como fundamento a gestão descentralizada dos recursos hídricos com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Dessa forma, a integração metropolitana em função de saneamento básico surge como imperativo da própria Política Nacional dos Recursos Hídricos e deve pautar-se no uso racional dos recursos hídricos, além de promover o adequado atendimento do interesse comum e resguardar a autonomia dos municípios.

## 5 Regiões metropolitanas e saneamento básico no Brasil

De acordo com o relatório do Seminário *Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas nos Países Federativos*, promovido pela Câmara dos Deputados, ao menos 26 áreas metropolitanas, que agregam cerca de 439 municípios, já foram instituídas no país.<sup>28</sup>

Nesse contexto, é preciso garantir, por um lado, que um município isoladamente não obstrua todo o esforço comum para viabilidade e adequação da função de saneamento básico em toda região metropolitana, microrregião e aglomerado urbano. Por outro lado,

<sup>25</sup> Cf. MARTHUR, Om Prakash. Índia: arranjos financeiros e estruturas de gestão da região metropolitana de Nova Delhi. In: SEMINÁRIO O DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERATIVOS, p. 29-31.

<sup>26</sup> Cf. BARACHO. *Teoria geral do federalismo*, p. 133.

<sup>27</sup> Cf. BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 13, p. 5, abr./maio 2002. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luis-roberto-barroso/saneamento-basico-competencias-constitucionais-da-uniao-estados-e-municipios>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

<sup>28</sup> Cf. MOURA, Rosa. A situação socioeconômica das Regiões Metropolitanas: desigualdades e diversidade regional. In: SEMINÁRIO O DESAFIO DA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS EM PAÍSES FEDERATIVOS. Brasília, Câmara dos Deputados, 2004. p. 34.

também deve-se evitar que o poder decisório e o poder concedente concentrem-se nas mãos de um único ente, quer o estado federado, quer o município polo.

Nesse sentido, a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.<sup>29</sup>

Além disso, a integração da função pública de saneamento básico implica necessariamente a concentração da regulação, do controle, do planejamento e da supervisão do serviço de saneamento básico, de forma a uniformizar sua execução. No entanto, tal concentração não viola a autonomia municipal nos casos em que a titularidade do interesse comum seja de órgão em que os representantes eleitos das comunidades locais (autogoverno) participem de decisão colegiada (autoadministração).

Na verdade, o problema surge no momento em que deve se arbitrar, de acordo com os atuais padrões constitucionais, qual ente tem a responsabilidade de atender ao saneamento básico nos casos de aglutinações urbanas. Em outras palavras, quem detém o poder concedente quanto ao serviço de saneamento básico: os municípios, o estado, o município polo ou a própria entidade metropolitana.

Grande parte da doutrina admite a possibilidade de o Estado-membro regular e executar funções e serviços públicos de interesse comum, cometendo-lhe a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos.<sup>30</sup>

No entanto, tal conclusão não merece prosperar, pois não é compatível com a Constituição Federal a transferência *integral* do poder concedente, seja ao estado federado, seja ao município polo, uma vez que eliminaria, neste aspecto, a capacidade de autoadministração dos municípios envolvidos e, conseqüentemente, núcleo essencial da autonomia municipal.

A inadequação da prestação da função de saneamento básico em um único município pode inviabilizar todo o esforço coletivo e afetar vários municípios próximos.

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

A solução parece residir no reconhecimento de sistema semelhante aos *Kreise* alemães, em que o *agrupamento de municípios juntamente com o estado federado* detenham a titularidade e o poder concedente, ou seja, o colegiado, formado pelos municípios mais o estado federado, decida como integrar e atender adequadamente à função de saneamento básico.

Nesse sentido, o magistério de Alaôr Caffé é pertinente:

A criação por lei complementar da Constituição do estado, conforme o dispositivo da Carta Federal, das referidas figuras regionais, induz ao entendimento de que aquelas funções

<sup>29</sup> Cf. ALVES. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, p. 57, 77; e VASQUES, Denise. Instituição de regiões metropolitanas e competências constitucionais à luz do Supremo. *Boletim de Direito Municipal* n. 5, ano 21, p. 368-373, maio 2005.

<sup>30</sup> Cf. BARROSO. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Diálogo Jurídico*, p. 21; TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro. O poder concedente dos serviços públicos de saneamento básico, sobretudo na região metropolitana de São Paulo: estado ou município?. *Boletim de Direito Municipal*, n. 6, ano 21, jun. 2005. p. 466, 474; FIGUEIREDO, Marcelo. O saneamento básico e o direito: uma visão dos principais problemas jurídicos. WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coord.). *Direito público: estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 511, 520.



públicas de interesse comum não são de exclusiva competência local. E mais, não são também de competência exclusiva do Estado. [...] Se o entendimento fosse de ordem tradicional, unilinear e sem interpretação sistemática, ao Estado simplesmente seria adjudicada a titularidade daqueles serviços cujo controle e execução demandassem ação administrativa supralocal. Neste caso, não haveria necessidade de participação dos municípios na gestão e controle de tais funções públicas, uma vez que, sendo de caráter regional, não seria, na forma da perspectiva tradicional, de sua pertinência normativa e executiva. Seria inteira e privativamente de competência do Estado, com exclusão dos municípios.

Porém, por já não estarmos sob a égide do federalismo dual, estanque e centralizador, a interpretação não pode ser essa, sob pena de admitir a inutilidade jurídica das referidas figuras regionais, no plano da Constituição. Como essa linha seria um despautério hermenêutico, não há como deixar de interpretar que aquelas funções públicas de interesse comum são de competência conjunta (comum) dos municípios metropolitanos e do Estado que os integra. Por isso é que são chamadas "funções públicas de interesse comum". Seu exercício, entretanto é peculiar, visto que *os municípios não poderão exercê-las de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de co-gestão entre eles e o Estado que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, mediante lei complementar.*

[...]

Aqui, o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para reger sobre os serviços públicos de interesse regional. Entretanto, mediante um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes complementares e supletivas), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (local).

Neste sentido, não poderá o Estado, ao criar a figura regional em apreço, gerenciar solitária e exclusivamente as funções públicas de interesse comum (incluindo serviços correspondentes) é, pois, da entidade pública administrativa (autarquia) organizada a nível regional, de caráter intergovernamental, onde representantes do Estado e dos municípios envolvidos deverão, de forma paritária, participar das funções normativas, diretivas e administrativas correspondentes.<sup>31</sup>

Tendo em vista os termos da Constituição de 1988, José Afonso da Silva concorda que a titularidade [dos serviços comuns] não pode ser imputada a qualquer das entidades em si, mas ao Estado e aos municípios envolvidos. E o autor ressalta:

Não nos parece, em princípio, que [a participação dos municípios em agrupamentos urbanos] se trate de cooperação, porque a lei complementar estadual, ao instituir a região metropolitana, implica a definição das funções públicas de interesse comum. Comum a quem? *Funções públicas de interesse comum a Estado e a Município na região metropolitana* – e essa parece-nos a fundamental alteração que a atual formulação constitucional implica. E cabe à lei complementar estadual definir estas funções públicas de interesse comum. Mas essa definição tem limites, pois entre elas, evidentemente, não podem estar as de estrito interesse local, as que

<sup>31</sup> ALVES. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, p. 57, 77.



não têm dimensão metropolitana, que continuam integradas à autonomia dos municípios integrantes; nem as do Estado que não sejam também de estrito interesse metropolitano. (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164)

Nada obstante a discussão doutrinária quanto à possibilidade de a região metropolitana, a microrregião e o aglomerado urbano deterem personalidade jurídica própria,<sup>32</sup> o importante é a existência de estrutura (convênio, agência reguladora, conselho deliberativo, etc.) com alguma forma de participação de todos os entes envolvidos, capaz de concentrar em um órgão uniformizador e técnico, responsável pela regulação e controle do serviço de saneamento básico.

Assim, cabe a este órgão colegiado regular e fiscalizar a execução de suas decisões, definindo inclusive as formas de concessão do serviço de saneamento básico, política tarifária, instalação de subsídios cruzados etc.

Ressalte-se, porém, que a participação dos entes nessa decisão colegiada não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Isto é, ainda que a participação do Estado federado nessa organização seja imprescindível,<sup>33</sup> inclusive para assegurar os interesses de outras comunidades não abrangidas pela aglomeração de municípios, seu voto isolado não pode ser suficiente para fixar todo planejamento e a execução da função pública de saneamento básico.

Obviamente, não se exige que o Estado ou o município-polo tenham peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório e regulatório nesses entes.

Antes, a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e a autonomia municipal.

## 6 Conclusão

O serviço de saneamento básico — no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos — constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participem tanto os municípios compreendidos como o Estado federado.

Portanto, nesses casos, o poder concedente do serviço de saneamento básico nem permanece fracionado entre os municípios, nem é transferido para o Estado federado, mas deve ser dirigido por estrutura colegiada — instituída por meio da lei complementar estadual que cria o agrupamento de comunidades locais — em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes. Essa estrutura

<sup>32</sup> A propósito cf. ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (Re)pensando um tema relevante. *Interesse Público*, Porto Alegre, ano 5, n. 24, p. 187, 191 *et seq.*, mar./abr. 2004.

<sup>33</sup> BARACHO. *Teoria geral do federalismo*, p. 133; ALVES, Alaôr Caffé. Regime jurídico do planejamento metropolitano e autonomia municipal. *Vox Legis*, v. 137, p. 1-6, ano 12, maio 1980; SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164; e ALOCHIO. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (Re)pensando um tema relevante. *Interesse Público - IP*, p. 187.

colegiada deve regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento do interesse coletivo.

Ressalte-se que a mencionada estrutura colegiada pode ser implementada tanto por acordo, mediante convênios, quanto de forma vinculada, na instituição dos agrupamentos de municípios. Ademais, a instituição de agências reguladoras pode se provar como forma bastante eficiente de estabelecer padrão técnico na prestação e concessão coletivas do serviço de saneamento básico.

Nesse sentido manifestei-me na ADI nº 1.842, declarando a inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade das leis impugnadas, mas mantendo sua vigência excepcional pelo prazo de vinte e quatro meses, lapso temporal razoável dentro do qual poderá o legislador estadual reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico, nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado, com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MENDES, Gilmar Ferreira. Regiões metropolitanas e saneamento público. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). *Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 685-698. ISBN 978-85-7700-785-1.

---