

VOTO

Índice

1. RELATÓRIO.....	2
1.1. O Caso.....	2
1.2. Parecer da PGR.....	5
1.3. Voto do Relator.....	5
2. VOTO.....	8
2.1. ANÁLISE DA QUESTÃO.....	8
2.2. PANORAMA HISTÓRICO.....	10
(1) Primeiras Décadas.....	10
(2) Constituição de 1967 e LC 14/73.....	14
(3) Constituição de 1988.....	18
2.3. REGIÕES METROPOLITANAS, MICRORREGIÕES e AGLOMERADOS URBANOS.....	20
(1) REGIÕES METROPOLITANAS.....	21
(2) AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.....	25
2.4. INTEGRAÇÃO. A AUTONOMIA MUNICIPAL E O INTERESSE METROPOLITANO.....	28
(1) O INTERESSE REGIONAL.....	28
(2) A competência "procedimental" dos ESTADOS.....	30
(3) A lógica constitucional para a criação das REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.....	34
(3.1.) Conformação Geográfica e Política das REGIÕES METROPOLITANAS.....	35
(3.2.) Forma Interna de Organização e Funcionamento da REGIÃO METROPOLITANA.....	40
(3.3.) Conclusão.....	43
2.5. REGIÕES METROPOLITANAS e o problema do SANEAMENTO BÁSICO.....	44
(1) O que é SANEAMENTO BÁSICO?.....	45
(2) O problema do SANEAMENTO BÁSICO no Brasil.....	48
(3) O SANEAMENTO BÁSICO no Brasil hoje.....	53
(3.1.) A Prestação Regional por meio das CESBs.....	54
(3.2.) A Prestação Microrregional.....	55
(3.3.) Prestação Local pela Atividade Direta do MUNICÍPIO.....	58
(3.4.) Prestação Local por Empresas Municipais.....	59
(3.5.) Prestação Local por concessionárias privadas.....	60
(4) Conclusões.....	62
(5) Indivisibilidade e Divisibilidade do Serviço de Saneamento Básico.....	66
2.6. A ADI 1.842.....	69
(1) Arts. 3º e 5º da LC 87/97.....	70
(2) Arts. 6º e 7º da LC 87/97.....	75
(3) Arts. 8º, 9º e 10 da LC 87/97.....	80
(4) Arts. 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da L. 2.869/97.....	81
2.7. CONCLUSÕES.....	84
(1) Premissas Conclusivas.....	85
(2) Conclusões Finais.....	88

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

RELATOR : **MIN. MAURÍCIO CORRÊA**
REQUERENTE : **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**
ADVOGADOS : **CARLOS ROBERTO SIQUEIRA CASTRO E OUTRO**
ADVOGADO : **SÉRGIO CARVALHO**
REQUERIDO : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
REQUERIDA : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

1. RELATÓRIO.

1.1. O Caso.

O PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT - questiona a constitucionalidade de artigos da L. Estadual 2.869/97⁽¹⁾.

Os dispositivos da LC. 87/97:

(a) cria a REGIÃO METROPOLITANADA RIO DE JANEIRO e a MICRORREGIÃO DOS LAGOS;

(b) caracteriza e arrola os serviços considerados de interesse metropolitano e comum;

(c) atribui ao ESTADO a função executiva e administrativa da região metropolitana;

(d) cria o CONSELHO DELIBERATIVO da REGIÃO METROPOLITANAe da Microrregião;

¹ L. 2.869/97 - Arts. 1º; 2º, parte final; 3º, e seus incisos; 4º; 5º; 6º; 7º; 8º; 9º; 10 e 11 da LC Estadual 87/97 e os arts. 8º; 9º; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20 e 21.

(e) fixa as atribuições do CONSELHO DELIBERATIVO da região metropolitana; e

(f) estabelece a competência do ESTADO em matéria da REGIÃO METROPOLITANA.

Os dispositivos da L. 2.869/97 basicamente regulamentam os dispositivos da LC 87/97 e tratam de política tarifária e dos serviços públicos de SANEAMENTO BÁSICO no ESTADO.

O PDT sustenta que os dispositivos atacados afrontam:

(a) o princípio democrático e do equilíbrio federativo (art. 1º, 23, I, e 60, § 4º, I);

(b) a autonomia municipal (art. 18 e 29);

(c) o princípio da não intervenção dos ESTADOS nos MUNICÍPIOS (art. 35);

(d) as competências municipais (art. 30, inciso I, V e VIII, e artigo 182 e § 1º); e

(e) a competência comum da União, do ESTADO e do MUNICÍPIO (arts. 23, VI, e 225).

Diz a INICIAL:

".....

... as ... Leis ... absurdamente transferem ao ESTADO, senão todos, praticamente todos os serviços da competência MUNICIPAL assegurados pela ordem constitucional vigente. ... conferem ao ESTADO, ..., o poder de transferir aos MUNICÍPIOS, mediante convênio, concessão ou permissão os serviços que originariamente já são de competência dos próprios MUNICÍPIOS; estabelecendo-se, portanto, uma verdadeira subversão da ordem constitucional, para impor aos MUNICÍPIOS, detentores

*originários de tais serviços, a condição de meros conveniados, concessionários ou permissionários (§ 1º do artigo 7º da Lei Complementar nº 87/97). Aliás, assim o fez, efetivamente, ao impor a condição de concessionários os MUNICÍPIOS integrantes da Microrregião dos Lagos, com relação aos serviços exclusivamente municipais (§ 2º do artigo 7º da Lei Complementar nº 87/97).
.....”(INICIAL - pág. 31)*

Cita-se produção doutrinária brasileira para alegar que os serviços de SANEAMENTO BÁSICO são de titularidade dos MUNICÍPIOS.

Esse fato, segundo a INICIAL, foi destacado após a CF de 1988 que, além de elevar o MUNICÍPIO à condição de verdadeiro ente participante da federação, dispôs expressamente de sua competência na prestação de “serviços públicos de interesse local”.

Sustenta que esse sempre foi o regime de prestação do serviço:

“.....”

Note-se, ..., que, com o advento da Lei Complementar nº 14/73, a competência sobre os serviços de abastecimento e distribuição de água e esgotamento sanitário permaneceram, como não poderia deixar de ser, sob a titularidade municipal, tanto que no próprio Estado Rio de Janeiro ditos serviços eram prestados pela CEDAE, por concessão outorgada pelos respectivos MUNICÍPIOS.

.....

Exatamente nesta moldura, empresas controladas pelo ESTADO foram contratadas, mediante concessão, pelos MUNICÍPIOS, durante a década de 70, para a prestação dos serviços, com relação aos quais não pode o ESTADO pretender se eternizar. Findo o prazo daquelas concessões outorgadas pelos MUNICÍPIOS ao ESTADO, todos os bens, instalações e serviços retornam aos MUNICÍPIOS, para que estes os explorem direta ou indiretamente, nos termos da lei.

....." (INICIAL - pág. 50 e 52)

O RELATOR, MAURÍCIO CORRÊA, determinou a tramitação pelo art. 12 da L. 9.868/99.

1.2. Parecer da PGR.

A PGR sustentou perda parcial de objeto e, ainda, sugeriu a improcedência da ação.

Leio:

"....."

... opina o Ministério Público Federal pela prejudicialidade da presente ação direta quanto aos arts. 1º e 2º, 4º e 11º, todos da Lei Complementar nº 87/97, face a nova redação dada, respectivamente, pela Lei Complementar nº 97, de 2001 e Lei Complementar nº 89, de 1998; pela prejudicialidade da Adin nº 1.906/RJ em relação ao Decreto nº 24.631, de 3 de setembro de 1998, face a publicação do Decreto nº 24.804, de 12 de novembro de 1998, que disciplina o mesmo direito; e pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade em relação aos demais dispositivos impugnados.

....." (fls. 17 do PARECER)

Argumenta que o regime das REGIÕES METROPOLITANAS previsto na CF exige tratamento diferenciado, de caráter administrativo intergovernamental, o que não viola o princípio da autonomia dos MUNICÍPIOS ou usurpa sua competência constitucional.

1.3. Voto do Relator.

O MAURÍCIO CORRÊA acolheu o parecer da PGR no que se refere à parte prejudicada da ADI em virtude da revogação dos dispositivos legais atacados.

Também no mérito, o MAURÍCIO entendeu que não havia afronta ao princípio democrático ou ao equilíbrio federativo.

Sustentou que a criação de REGIÃO METROPOLITANA não significaria a restrição de uma autonomia originária, mas sim a existência de uma autonomia condicionada em face de interesses que transbordam das fronteiras de cada MUNICÍPIO.

Leio:

".....

15. Sem dúvida, a instituição desse mecanismo torna relativa a autonomia municipal nas matérias que a lei complementar julgou por bem transpor para o ESTADO, porém a participação dos MUNICÍPIOS na solução dessas questões não é apenas desejável, segundo o espírito democrático que deve nortear tal atuação, mas essencial, em face da qualificação do próprio sentido vernacular do verbo integrar utilizado pela Constituição, do qual desponta cristalino que as decisões de interesses dessas áreas deverão ser compartilhadas entre os MUNICÍPIOS que as compõem e o ESTADO. No dizer de José Afonso da Silva, 'a titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao ESTADO e aos MUNICÍPIOS envolvidos.

.....

17. Não é razoável pretender-se que, instituídos esses organismos, os MUNICÍPIOS que os compõem continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma comunhão superior de interesses, daí porque a autonomia a eles

reservada sofre naturais limitações oriundas do próprio destino dos conglomerados e de que façam parte.

....." (VOTO - pág. 20 e 21)

Em relação ao problema da definição do que seja "INTERESSE COMUM", MAURÍCIO esclarece que:

"....."

26. A maior parte dessas atribuições, que obviamente estão a cargo da Administração Pública, em regra são inerentes a interesse local, de forma que se incluem na competência originária do MUNICÍPIO. No entanto, circunstâncias territoriais, típicas de MUNICÍPIOS limítrofes, transmudam sua natureza, evidenciando-se a prevalência regional, em que o interesse comum de uma coletividade ou mais torna-se presente. Tais circunstâncias patenteiam-se quando os MUNICÍPIOS - e não é raro isso ocorrer - se estendem ao longo de todo o seu território, unindo-se à área urbana dos MUNICÍPIOS vizinho ...

27. Nessas situações, o interesse público muitas vezes prepondera, exigindo uma atuação conjunta, organizada, dirigida e planejada por terceira entidade, no caso o ESTADO, ao qual estão vinculados os MUNICÍPIOS.

....." (VOTO - pág. 26)

Em suma, MAURÍCIO conclui que:

(a) A Constituição permitiu aos ESTADOS, por meio de lei complementar estadual (art. 25, § 3º, da CF), a fixação de agrupamentos de MUNICÍPIOS de modo a possibilitar soluções mais eficazes em torno de problemas e interesses comuns;

(b) a instituição de REGIÕES METROPOLITANAS torna relativa a autonomia municipal em matérias em relação as quais a Constituição determinou que as soluções fossem alcançadas em conjunto e de forma integrada pelos MUNICÍPIOS aproximados por interesses comuns;

(c) as REGIÕES METROPOLITANAS significam "uma comunhão superior de interesses" (item 17) ou uma "instância híbrida" (item 20) que impossibilita que os MUNICÍPIOS exerçam isoladamente suas competências;

(d) as REGIÕES METROPOLITANAS apenas teriam competência para atuar nos casos de interesses de MUNICÍPIOS que sejam dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados, o que impossibilitaria, pela própria natureza, a atuação unilateral de um MUNICÍPIO;

(e) as REGIÕES METROPOLITANAS atuam por meio de um CONSELHO DELIBERATIVO com ampla participação dos MUNICÍPIOS que fixa suas diretrizes básicas.

2. VOTO.

2.1. ANÁLISE DA QUESTÃO.

Analiso a questão.

A **LCE 87/97** cria a REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E A MICRORREGIÃO DOS LAGOS.

O art. 3º define o que seria *INTERESSE METROPOLITANO* seguido de elenco não exaustivo de situações.

O novo art. 4º - acompanhando a redação original - estabelece que o ESTADO exercerá função administrativo-executiva da REGIÃO METROPOLITANA e da MICRORREGIÃO, assistido por um CONSELHO DELIBERATIVO cujos membros serão submetidos à Assembléia Legislativa.

Os incisos do art. 6º fixam a competência do ESTADO, que envolverá:

(1) realização do planejamento integrado da REGIÃO METROPOLITANA;

(2) unificação da execução dos SERVIÇOS COMUNS DE INTERESSE METROPOLITANO;

(3) coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano;

(4) o estabelecimento de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano por meio de Agência Reguladora;

(5) elaboração e supervisão de execução desses planos.

O art. 7º dispõe que ao ESTADO compete organizar e prestar, diretamente ou por meio de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano.

Já o § 1º do art. 7º atribui ao ESTADO a possibilidade de transferir parcialmente, mediante convênio, aos MUNICÍPIOS da REGIÃO METROPOLITANA, os serviços de sua responsabilidade.

Está claro que parcela da competência executiva e legislativa do MUNICÍPIO - inclusive aquela referente ao SANEAMENTO BÁSICO MUNICIPAL - foi transferida ao ESTADO sob a justificativa de envolverem interesses comuns ou metropolitanos.

O cerne da questão, portanto, é:

¿ O ESTADO pode se atribuir parte da competência executiva e legislativa dos MUNICÍPIOS com base no art. 25, § 3º da CF?

Para responder essa pergunta, necessária se faz o deslinde de outra dúvida:

¿ O que é e em que consiste uma REGIÃO METROPOLITANA?

¿ Qual é sua função e seu papel no sistema constitucional brasileiro?

2.2. PANORAMA HISTÓRICO.

Faço uma análise histórica.

(1) PRIMEIRAS DÉCADAS.

O fenômeno das REGIÕES METROPOLITANAS está associado ao movimento de urbanização e industrialização de cidades limítrofes que guardem certo eixo econômico e social comuns.

A concentração e o crescimento dos centros urbanos geraram a necessidade da criação de um novo tipo de organização administrativa.

Uma organização que pudesse dar tratamento adequado e integrado a problemas comuns de vários MUNICÍPIOS próximos por interesses convergentes.

O movimento é típico da Europa, especialmente após a década de 50, como maneira de disciplinar a explosão e o desenvolvimento dos centros interurbanos que mantenham entre si um traço econômico e social comum.

EROS GRAU sustenta:

"....."

[as REGIÕES METROPOLITANAS] Podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas.

....." (2)

No Brasil, já a **CONSTITUIÇÃO DE 1891** permitia a propositura de acordos e convenções intermunicipais de forma a viabilizar o relacionamento entre **MUNICÍPIOS** com base no texto genérico dos arts. 48, nº 16⁽³⁾ e 65, § 1º⁽⁴⁾.

O art. 68 da mesma Constituição assegurava ao **MUNICÍPIO** a autonomia no que tange aos seus "**PECULIARES INTERESSES**"⁽⁵⁾.

² GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano - regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, pág. 10;

³ **Constituição de 1891:**

Art 48 - Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

16º) entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os que os ESTADOS, celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.

⁴ **Constituição de 1891:**

Art 65 - É facultado aos ESTADOS:

1º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (art. 48, nº. 16);

⁵ **Constituição de 1891:**

...Art 68 - Os ESTADOS organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos **MUNICÍPIOS** em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Nos trabalhos que antecederam a promulgação da **CONSTITUIÇÃO DE 1934**, a COMISSÃO ITAMARATY, criada pelo D. 21.402, de 14.05.1932, fez incluir em seu anteprojeto o art. 84, § 2º, que previa a possibilidade de criação de "REGIÃO COM AUTONOMIA".

O texto final da Constituição de 1934 não trazia dispositivo assemelhado, mas assegurava a autonomia das funções legislativas e administrativas dos MUNICÍPIOS (arts. 13, I, II e III⁽⁶⁾).

Os agrupamentos municipais, entretanto, começaram a ganhar força na transição para a ERA VARGAS, quando houve a intensificação do movimento de êxodo agrário para os centros urbanos ⁽⁷⁾.

O centro político e econômico que se localizava no campo passa a estar nas cidades principalmente em virtude do processo acelerado de industrialização e urbanização.

Acompanhando esse movimento de crescimento dos MUNICÍPIOS e aparecimento de interesses comuns de cidades vizinhas, a **CONSTITUIÇÃO DE 1937** inaugura, legislativamente, o AGRUPAMENTO MUNICIPAL.

⁶ **Constituição de 1934:**

Art 13 - Os MUNICÍPIOS serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

⁷ É de se destacar que no início dos anos 40 a população urbana brasileira não alcançava 20 milhões de pessoas. Esse número duplicou no final dos anos 60 e chegou a quase 110 milhões de pessoas já no ano 2000;

Reconhece-o, expressamente, como organização administrativa autônoma, inclusive, detendo personalidade jurídica, mesmo que limitada (art. 29⁽⁸⁾).

ARAÚJO CASTRO já destacava a separação entre a COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS e a COMPETÊNCIA PROCEDIMENTAL DOS ESTADOS ao comentar o dispositivo constitucional:

"....."

Os MUNICÍPIOS da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica, limitada a seus fins. Caberá aos ESTADOS regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração (artigos 26 a 29).

....." (9)

Trata-se do embrião das atuais REGIÕES METROPOLITANAS.

O intenso processo de urbanização e centralização consolidou o tema da organização municipal como um dos assuntos nucleares do federalismo brasileiro.

⁸ **Constituição de 1937:**

Art 29 - Os MUNICÍPIOS da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

⁹ CASTRO, Araújo. A constituição de 1937. Brasília: Senado Federal, 2003. Coleção História Constitucional Brasileira, pág. 110;

A **CONSTITUIÇÃO DE 1946** se limitou a prever a possibilidade dos ESTADOS criarem órgãos de assistência técnica aos MUNICÍPIOS, muito embora não tenham mantido o "agrupamento municipal" (art. 24¹⁰).

(2) CONSTITUIÇÃO DE 1967 E LC 14/73.

O reconhecimento definitivo dessas regiões somente veio expressamente previsto em norma constitucional com o art. 157, § 10⁽¹¹⁾ da Constituição de 1967 (art. 164 da Emenda de 1969).

Dizia-se, então, que a UNIÃO poderia criar, por lei complementar, "REGIÕES METROPOLITANAS" para a realização de serviços comuns.

A par disso, o art. 16, § 4º expressamente previa a possibilidade de celebração de convênios entre MUNICÍPIOS para a exploração de serviços públicos de interesse comum (12).

¹⁰ **Constituição de 1946:**

Art 24 - É permitida ao ESTADO a criação de órgão de assistência técnica aos MUNICÍPIOS.

¹¹ **Constituição de 1967:**

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

.....
§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por MUNICÍPIOS que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

¹² **Constituição de 1967:**

Art. 16.

.....
§ 4º - Os MUNICÍPIOS poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

A lei complementar veio em 1973 (LC 14/73) e foi alterada em 1975 (LC. 27).

Criou oito REGIÕES METROPOLITANAS (SÃO PAULO, BELO HORIZONTE, PORTO ALEGRE, RECIFE, SALVADOR, CURITIBA, BELÉM e FORTALEZA).

Fixou que cada REGIÃO METROPOLITANA teria um CONSELHO DELIBERATIVO, cujos membros seriam nomeados pelo Governador, e um CONSELHO CONSULTIVO, formado por representantes dos MUNICÍPIOS, criados por lei estadual (art. 2º¹³).

O problema da função executória no âmbito das REGIÕES METROPOLITANAS foi resolvido de maneira ineficaz.

Dispôs-se que cabia ao CONSELHO DELIBERATIVO conceder a prestação de serviço à empresa estadual (art. 3º¹⁴).

¹³ **LC 14, de 8 de junho de 1973:**

Art. 2º - Haverá em cada REGIÃO METROPOLITANA um CONSELHO DELIBERATIVO e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º - O CONSELHO DELIBERATIVO constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do ESTADO, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais MUNICÍPIOS integrantes da região metropolitana.

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada MUNICÍPIO integrante da REGIÃO METROPOLITANA sob a direção do Presidente do CONSELHO DELIBERATIVO.

§ 3º - Incumbe ao ESTADO prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do CONSELHO DELIBERATIVO e do Conselho Consultivo.

¹⁴ **LC 14, de 8 de junho de 1973:**

Art. 3º - Compete ao CONSELHO DELIBERATIVO:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da REGIÃO METROPOLITANA e a programação dos serviços comuns;

Várias críticas são tecidas à solução da década de 70.

Tais críticas vão da quebra da autonomia dos MUNICÍPIOS e da Federação Brasileira até a desconsideração das realidades fáticas de cada uma dessas regiões, o que forçou a aproximação de cidades sem qualquer vínculo administrativo ou político.

Assim EROS GRAU resumia as críticas à lei:

".....

Acatada a conclusão de que a competência relativa à execução dos serviços comuns de interesse metropolitano seja efetivamente estadual - o que será contestado mais adiante - ainda assim sujeitam-se as soluções de lei complementar a reparos críticos que as alcançam em sete pontos fundamentais, a seguir elencados:

(a) a atribuição de encargos aos ESTADOS, desacompanhada, porém, de outorga de recursos;

(b) a uniformidade de tratamento conferido a distintas regiões e situações;

(c) a indistinção entre etapas e parcelas dos serviços de interesse comum;

(d) a inconstitucionalidade do art. 6º, quanto à aplicação de recursos estaduais;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da REGIÃO METROPOLITANA, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

(e) a impraticabilidade da aplicação do mecanismo de preferências do art. 6º;

(f) a contradição entre os arts. 5º e 6º, quanto à definição do planejamento integrado como serviço de interesse comum;

(g) a não-indicação de uma estrutura definida para as entidades metropolitanas.

....." ⁽¹⁵⁾

Além disso, a fórmula de então não resolvia problema capital.

Não se sabia de quem era a competência executória ou administrativa da unidade regional, ou seja, quem seria o titular da competência de prestar os serviços de natureza comum.

Diante da confusão trazida pela legislação e pelo total descaso com a nova organização intermunicipal por parte da UNIÃO, na prática, os ESTADOS acabaram estruturando o funcionamento das REGIÕES METROPOLITANAS, muitas vezes obtendo a concessão municipal do serviço de maneira informal.

É dessa época a criação de empresas e autarquias estaduais também para conferir aplicação e execução aos serviços das REGIÕES METROPOLITANAS e, principalmente, para superar o insuficiente e

¹⁵ GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano - regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, pág. 13/14; Nas críticas acompanharam Eros Grau, Túlio Chaves Novaes. As REGIÕES METROPOLITANAS no Brasil. In: *L & C - Revista de direito e administração pública*, ano IV, nº 34, abril de 2001, pág. 16; José Nilo de Castro. *Direito Municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, pág. 276. A favor da iniciativa de 1973 está José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, pág. 567;

ineficaz modelo da prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO de maneira isolada, por cada um dos MUNICÍPIOS.

As EMPRESAS ESTADUAIS ou COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO (CESBS) foram criadas com recursos do SISTEMA FINANCEIRO DE SANEAMENTO (SFS), instituído pelo PLANASA (PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO) e gerido pelo BNH¹⁶).

(3) CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A situação se consolidou, mesmo que de forma equivocada.

Somente houve novidade com a CF/1988.

Em termos de federalismo brasileiro, a CF/1988 implementou importantes mudanças, inclusive elevando a estatura do MUNICÍPIO a verdadeira entidade formadora do regime federativo.

Além disso, confirmou, em maior dimensão, sua autonomia administrativa, organizativa, legislativa, financeira e tributária (art. 30, especialmente inciso V¹⁷).

¹⁶ Em realidade, a criação das CESBS pelo SISTEMA NACIONAL DE SANEAMENTO visava ampliar o atendimento dos serviços de saneamento básico e torna-los mais eficientes especialmente diante dos números referentes à explosão demográfica nos centros urbanos. Nos anos 60 e 70 o Brasil passou a ter 56% - 93 milhões - de sua população nos centros urbanos. A urbanização crescia à taxa de 5,2% ao ano. Apenas 11,8 milhões de pessoas - 12,8% da população - contavam com abastecimento de água e apenas 6 milhões com sistema de esgoto sanitário.

Após a instituição do PLANASA a cobertura urbana de água passou de 60,5% nos anos 70 para 92% da população em 2003. Já a cobertura na rede de esgotamento sanitário pulou de 47,5% da população urbana para 77,4% em 2003.

¹⁷ **Constituição de 1988:**

Art. 30. Compete aos MUNICÍPIOS:

No que toca às REGIÕES METROPOLITANAS, a CF/1988 trouxe a possibilidade de ESTADOS instituírem, por meio de lei complementar estadual, REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES como forma de integrar:

"a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum" (art. 25, § 3º⁽¹⁸⁾).

Em termos históricos, a confusão da legislação brasileira em matéria de REGIÃO METROPOLITANA, especialmente, quanto ao problema do poder executivo e administrativo dessas regiões e a titularidade da prestação de serviços de natureza comum, acabou por gerar um quadro altamente complexo e diversificado em relação, principalmente, ao problema do SANEAMENTO BÁSICO.

-
- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
 - II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
 - III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
 - IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
 - V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;**
 - VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do ESTADO, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
 - VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do ESTADO, serviços de atendimento à saúde da população;
 - VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
 - IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

¹⁸ **Constituição de 1988:**

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

.....
§ 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.

Esse quadro complexo foi agravado com a explosão do processo de metropolização das cidades que elevou desordenadamente a densidade demográfica dessas regiões e diminuiu sensivelmente a disponibilidade de água.

Falamos de uma população que pulou, entre 1970 e 2000, de 24 milhões para 55 milhões.

Isso gerou resultado preocupante.

Pelos dados da AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA, as regiões brasileiras com menor disponibilidade de água são o SERTÃO e LITORAL DO NORDESTE (de SALVADOR a FORTALEZA), litorais de SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO E ESPÍRITO SANTO e a BACIA DO RIO TIETÊ.

Essas regiões têm oferta de água na faixa de 500 a 2.000 m³/habitante/ano, muito abaixo da média brasileira de 30.000 m³/habitante/ano.

2.3. REGIÕES METROPOLITANAS, MICRORREGIÕES e AGLOMERADOS URBANOS.

Após essa digressão histórica, discorro sobre essas novas formas de organização administrativa do ESTADO BRASILEIRO.

O art. 25, § 3º, da CF nos fala de três figuras a serem instituídas por lei complementar estadual:

REGIÕES METROPOLITANAS,
AGLOMERAÇÕES URBANAS e
MICRORREGIÕES.

Essas três figuras representam, em rigor, formas paralelas de AGLUTINAÇÕES MUNICIPAIS.

Elas dependem do nível de entrelaçamento administrativo das cidades envolvidas e da proximidade geográfica dos MUNICÍPIOS.

(1) REGIÕES METROPOLITANAS.

Tratar de REGIÕES METROPOLITANAS é abordar um dos mais complicados e intrincados temas da administração pública brasileira.

As REGIÕES METROPOLITANAS foram criadas como forma de viabilizar, de maneira racional e econômica, a prestação de serviços de natureza comum, ou seja, cuja execução ou o interesse envolvia mais de um MUNICÍPIO.

Ao contrário do que já se defendeu, a REGIÃO METROPOLITANA não se constitui em quarto nível da federação brasileira e nem detêm autonomia que possa ser exercitada independentemente dos interesses dos MUNICÍPIOS envolvidos.

Vejamos MACHADO HORTA ao se referir à CF de 1967:

"....."

A REGIÃO METROPOLITANA não é ente de governo. Não é pessoa jurídica de direito público interno nem dispõe da competência e da organização que a Constituição reservou aos entes públicos dessa natureza. O constituinte de 1967 não introduziu a REGIÃO METROPOLITANA no Título dedicado à Organização Nacional e nos Capítulos consagrados aos ESTADOS, aos MUNICÍPIOS, ao Distrito Federal e aos Territórios.

A REGIÃO METROPOLITANA, tal qual se encontra no figurino constitucional de 1967, não conduz ao Governo Metropolitano. Não há autonomia metropolitana dotada de quadro de competência constitucional.

A REGIÃO METROPOLITANA encontra na pluralidade de MUNICÍPIOS a sua base constitutiva e nos serviços comuns a esses MUNICÍPIOS a finalidade constitucional de sua criação.

....." ⁽¹⁹⁾

Na verdade, digo eu, as REGIÕES METROPOLITANAS são organismos administrativos de viabilidade de funções públicas de interesse comum que seria naturalmente de competência dos MUNICÍPIOS.

Não tem natureza política.

Não são dotadas de personalidade jurídica de direito interno e, por isso, não é organização institucional intermediária entre o ESTADO e o MUNICÍPIO.

Leio MICHEL TEMER:

"....."

De logo se afirme que a região não é dotada de personalidade. Com este dizer, fica afastada a idéia de governo

¹⁹ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, pág. 654;

próprio ou mesmo de administração própria. Não é pessoa política nem administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. É órgão.

Para encontrar a natureza desse órgão é preciso verificar qual a sua fonte criadora. É a lei complementar estadual, di-lo o art. 25, § 3º, da CF/88.

É preciso, ainda, examinar sua composição: é composta por MUNICÍPIOS.

Embora composta por MUNICÍPIOS, as suas decisões não obrigam àqueles, tendo em vista a autonomia municipal.

A agregação municipal é feita pela lei complementar.

*A boa exegese do texto constitucional leva à convicção de que a REGIÃO METROPOLITANA nada mais é do que o **órgão de planejamento**, dele derivada a execução de funções públicas de interesse comum.*

....." (20)

A REGIÃO METROPOLITANA é simplesmente um agrupamento relevante de MUNICÍPIOS com o fim de executar funções públicas que, pela natureza dessas funções, exigem a cooperação entre esses MUNICÍPIOS.

Esse agrupamento, por imposição constitucional, somente pode ser criado por lei complementar estadual.

Isso, entretanto, não significa que caiba ao ESTADO as funções executivas de concretização dos chamados INTERESSES METROPOLITANOS.

²⁰ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

O MUNICÍPIO continua a ser o titular das funções executadas pela região, muito embora seja, por imposição de lei estadual, uma titularidade que somente pode ser exercida em acordo ou em consenso com os demais MUNICÍPIOS.

Por isso, é de se reconhecer um vínculo, não de subordinação, mas de cooperação no processo decisório interno a formar um ente do "*Federalismo de cooperação*"⁽²¹⁾.

Na mesma linha da cooperatividade, as funções exercidas pelas REGIÕES METROPOLITANAS têm natureza de interesse comum ou regional e somente podem ser exercidos mediante o somatório das competências dos MUNICÍPIOS envolvidos.

É importante destacar esse ponto:

- o INTERESSE REGIONAL não faz parte do âmbito de competência dos ESTADOS, não se trata de atribuição estadual centrada em uma região específica.

São, ao contrário, os INTERESSES MUNICIPAIS que podem se transformar em unidade decisória ou administrativa mediante a associação consensual dessas cidades.

Tudo isso por meio de um mecanismo organizacional que impeça que um MUNICÍPIO tenha soberania de decisão e que, ao mesmo tempo, evite que qualquer decisão seja tomada sem a sua concordância.

²¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.; HORTA, Raul Machado. *Estudo de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, pág. 655;

Portanto, a REGIÃO METROPOLITANA é algo mais que o MUNICÍPIO, não em termos políticos, mas em termos decisórios e administrativos.

Tanto é assim que o CF/1988, muito embora determine que a criação da região dependerá de lei complementar estadual, não atribuiu aos ESTADOS competência administrativa ou legislativa qualquer.

Muito pelo contrário.

O art. 25, § 3º, claramente prevê um tipo de reserva legal qualificada, ou seja, o ESTADO deverá legislar, mas dentro dos limites impostos pela própria Constituição.

Em outras palavras, a criação da REGIÃO METROPOLITANA, das AGLOMERAÇÕES URBANAS ou das MICRORREGIÕES somente ocorrerá para "*integrar*" a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum.

Fora desse limite, a legislação estadual seria inconstitucional.

(2) AGLOMERADOS URBANOS E MICRORREGIÕES.

Falo, agora, sobre AGLOMERADOS URBANOS E MICRORREGIÕES.

Trata-se de outros dois tipos de agrupamento municipal.

O Texto Constitucional não parece tentar construir um regime jurídico específico para cada tipo de agrupamento de MUNICÍPIOS.

Apenas inclui todos os tipos de agrupamento no regime estabelecido, qual seja, a integração para a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Em outras palavras, existe um regime jurídico de integração aplicável aos AGRUPAMENTOS DE MUNICÍPIOS LIMÍTROFES, inserindo-se nesse conceito as REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.

Paralelamente aos elementos dinâmicos e complexos de ordem cultural, social, urbanística e econômica que caracteriza a REGIÃO METROPOLITANA, os AGLOMERADOS URBANOS são formas específicas de conurbação⁽²²⁾.

Eles extravasam os limites dos MUNICÍPIOS envolvidos sem, entretanto, apresentar a importância, o impacto e as complexidades da REGIÃO METROPOLITANA.

Em outras palavras, o AGLOMERADO URBANO representa a aglutinação de MUNICÍPIOS em conurbação, mas que se agrupam em função de alguma característica regional, industrial ou econômica.

Ao contrário, a REGIÃO METROPOLITANA é também conurbação de cidades, mas que se aproximam claramente em função da importância e

²² Conurbação é a fusão espontânea de duas ou mais cidades próximas por meio da expansão de seus sítios urbanos.

envergadura econômica de uma das cidades que, por isso, passa a ser o "*centro nervoso*" desse agrupamento.

Na REGIÃO METROPOLITANA há uma relação de desigualdade entre os MUNICÍPIOS tendo em vista a ligação entre "*centro*" e "*periferia*", entre "*capital*" e "*cidades adjacentes*".

Nos AGLOMERADOS URBANOS, a regra é a igualdade econômica e de importância sócio-política entre os MUNICÍPIOS próximos.

Já as MICRORREGIÕES sugerem o agrupamento de MUNICÍPIOS sem o fenômeno da conurbação.

Apresentam características e realidades comuns a ponto de tornar mais racionais e viáveis soluções integradas em matéria de funções públicas.

São agrupamentos de MUNICÍPIOS por proximidade geográfica e principalmente por interesses econômico-sociais semelhantes, o que justificaria soluções integradas em termos de interesses comuns (por exemplo, grupo de cidades próximas que têm suas economias atadas ao turismo).

AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES são, portanto, outras duas espécies do fenômeno do agrupamento municipal e que, por isso, nos termos do art. 25, § 3º, da CF, devem ter regime de funcionamento idêntico ao das REGIÕES METROPOLITANAS.

2.4. INTEGRAÇÃO. A AUTONOMIA MUNICIPAL E O INTERESSE METROPOLITANO.

(1) O INTERESSE REGIONAL.

Assentada essas premissas, cabe investigar o sentido da expressão "**INTEGRAR**" constante do art. 25, § 3º, da CF.

A questão encobre o problema nuclear da titularidade da competência legislativa e administrativa em matéria de REGIÃO METROPOLITANA, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.

De um lado temos a competência do ESTADO de, por meio de lei complementar, instituir esses agrupamentos municipais.

De outro lado temos a autonomia municipal, princípio estrutural do pacto federativo e que encontra previsão e explicitação no art. 30 da CF.

Nos assuntos de imbricação com a competência estadual, a Constituição fornece uma idéia que serve de critério para a avaliação da competência municipal:

- o INTERESSE LOCAL (art. 30, incisos I e V, da CF).

O INTERESSE LOCAL é aquele que se relaciona, primária e diretamente, às necessidades da população local na dimensão do serviço público ou na dimensão da organização política do MUNICÍPIO.

Em matéria de AGRUPAMENTO MUNICIPAL, o INTERESSE LOCAL cede espaço para o INTERESSE REGIONAL ou INTERESSE METROPOLITANO.

Sabe-se que as REGIÕES METROPOLITANAS não resumem qualquer identidade político-institucional própria, mas apenas a configuração de uma realidade administrativa.

Por isso, o INTERESSE REGIONAL não é, em termos políticos, um interesse autônomo, localizado entre o INTERESSE ESTADUAL e o INTERESSE MUNICIPAL.

É importante notar, ainda, que se o INTERESSE REGIONAL fosse algo "*ontologicamente*" diferente do INTERESSE MUNICIPAL - perquirição muito ao gosto dos essencialistas -, estaríamos diante de uma organização administrativa que substituiria, por completo, a autonomia municipal.

Tal solução é inconcebível sob o ponto de vista da federação desenhada pela CF/1988.

O INTERESSE REGIONAL, que caracteriza a formação da REGIÃO METROPOLITANA é, na verdade, a soma integrada de interesses dos MUNICÍPIOS envolvidos.

Em outras palavras, o INTERESSE REGIONAL é o conjunto articulado e consensual dos interesses municipais em jogo.

São as interações e confluências dos interesses dos MUNICÍPIOS agrupados que determina o formato e o conteúdo do INTERESSE REGIONAL ou METROPOLITANO.

Assim, somente por meio do acordo e da negociação entre os MUNICÍPIOS é que é possível a implementação de políticas administrativas que concretizem esse INTERESSE REGIONAL.

Do contrário, estaríamos diante de uma interpretação esdrúxula que reduziria a zero a autonomia municipal e ampliaria, despropositadamente, a competência administrativa e legislativa dos ESTADOS.

Essa é a única interpretação que consegue aproximar a autonomia municipal da competência estadual para a instituição de agrupamentos municipais.

(2) A COMPETÊNCIA "PROCEDIMENTAL" DOS ESTADOS.

Em realidade, os ESTADOS detêm uma competência que poderia ser chamada de "*procedimental*" e não uma competência material.

Cabe ao ESTADO instituir - criar - as REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS e MICRORREGIÕES.

A instituição não é simplesmente uma possibilidade legislativa, mas um poder-dever do ESTADO.

Isso porque cabe ao ESTADO criar condições para que os serviços públicos de interesse comum possam ser prestados para toda a população da região.

Isso somente é possível por meio de um planejamento.

Tal planejamento deverá viabilizar, economicamente, a prestação dos serviços em MUNICÍPIOS deficitários, por meio de subsídios cruzados ou políticas de escala a partir dos recursos obtidos com os MUNICÍPIOS com viabilidade econômica.

Em outras palavras, o ESTADO, necessariamente, precisa agrupar MUNICÍPIOS de forma a viabilizar a prestação do serviço em todos eles.

Mas não é apenas isso.

O art. 25, § 3º, da CF não é um "*cheque em branco*" ao legislador estadual.

A norma constitucional é clara ao estabelecer os princípios que nortearão a instituição dos AGRUPAMENTOS MUNICIPAIS.

Trata-se - para usar uma expressão comum na retórica dos direitos fundamentais - de uma espécie de "*RESERVA LEGAL QUALIFICADA*".

Reserva essa para distribuição de competência entre os entes federados, pela qual a Constituição atribui ao poder legislativo

estadual não apenas um "o que fazer", mas principalmente um "como fazer".

Não se fixa apenas a determinação de instituição das REGIÕES METROPOLITANAS.

Fixa, ainda, os fins a serem perseguidos e as motivações que deverão informar essa criação.

Não basta criar um AGRUPAMENTO MUNICIPAL.

É preciso que esse agrupamento exista a partir e em função de uma necessidade de

"integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum."

Assim, a partir do exame da regra constitucional, chega-se a uma série de conclusões:

(1) somente é possível a criação de AGRUPAMENTO MUNICIPAL quando exista a necessidade de *"integrar a organização, o planejamento e a execução de atividades de interesse comum"*;

(2) essa necessidade de integração não pode ser uma *ficção jurídica*, uma necessidade criada pela própria lei complementar, mas é preciso que elementos fáticos tornem clara essa necessidade e a subsidiem;

O importante é que a lei complementar não faça nada além de reconhecer, por meio da criação do agrupamento, essa necessidade de integração;

(3) é imperioso que o ESTADO, ao criar o AGRUPAMENTO MUNICIPAL, estabeleça também as regras que serão observadas para a tomada de decisões político-administrativas entre os MUNICÍPIOS;

(4) é essencial que, quando da criação do agrupamento, a lei complementar estadual, sem se atribuir competência da REGIÃO METROPOLITANA, consiga assegurar, procedimentalmente, a igualdade relativa das comunidades envolvidas, a evitar que o poder político-econômico local de uma cidade específica possa descaracterizar o tom de representatividade dos demais MUNICÍPIOS;

(5) é importante, muito embora não essencial, que a lei complementar estadual, sem extrapolar ou reduzir o conteúdo da Constituição, esclareça quais são as funções públicas de interesse comum ou regional.

Daí porque se dizer que a competência estadual é meramente procedimental.

O ESTADO não decide políticas administrativas regionais.

O ESTADO não tem o poder de legislar em questão de interesse comum dos MUNICÍPIOS.

O ESTADO não pode se atribuir competências ou atribuições exclusivas da autonomia municipal.

Cabe a ele somente instituir o AGRUPAMENTO MUNICIPAL e fixar a forma e os procedimentos a serem observados para a decisão em conjunto dos municípios.

Tudo dentro de critérios razoáveis, para que a decisão dessas políticas administrativas e esse poder de legislar dos

MUNICÍPIOS sejam exercidos consensualmente, proporcionalmente e de forma a resguardar a representatividade dos municípios envolvidos.

Aos MUNICÍPIOS caberá a decisão da forma como se organizarão para a prestação de serviços públicos de INTERESSE REGIONAL - se por meio de consórcio, por exemplo, - e, principalmente, as decisões de cunho administrativo e legislativo em matéria de interesse comum do AGRUPAMENTO MUNICIPAL.

Dessa forma conserva-se:

(1) a dimensão meramente decisória e administrativa das REGIÕES METROPOLITANAS;

(2) a competência dos ESTADOS para instituírem os agrupamentos;

(3) a autonomia municipal;

(4) a exigência de integração das funções públicas de interesse comum; e

(5) a paridade, igualdade ou proporcionalidade de legitimidade e representatividade das comunas no centro decisória das REGIÕES METROPOLITANAS.

(3) A LÓGICA CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS E MICRORREGIÕES.

A competência "*procedimental*" dos ESTADOS envolve dois grupos de decisões a serem resolvidos pela lei complementar:

(1) a conformação geográfica e política das REGIÕES METROPOLITANAS; e

(2) a forma interna de funcionamento e deliberação.

(3.1.) CONFORMAÇÃO GEOGRÁFICA E POLÍTICA DAS REGIÕES METROPOLITANAS.

A conformação geográfica e política envolve a definição de quantos e quais MUNICÍPIOS formarão uma determinada REGIÃO METROPOLITANA.

Também aqui o legislador estadual não pode tudo fazer.

É necessário que siga certos parâmetros que, muito embora não estejam expressamente previstos na Constituição, são dela perfeitamente extraídos.

Isso porque somente se pode criar uma REGIÃO METROPOLITANA quando os elementos fáticos que subsidiem essa decisão políticas estiverem presentes.

Assim, para a criação de uma REGIÃO METROPOLITANA é preciso a verificação de uma conurbação de MUNICÍPIOS que represente um centro urbano importante a significar um pólo econômico e a formar uma específica comunidade sócio-econômica.

Além disso, uma REGIÃO METROPOLITANA somente é criada em função de um conjunto de atividades categorizadas como de interesse comum.

Não há como se pensar uma REGIÃO METROPOLITANA na qual a prestação do serviço público, especialmente o do **SANEAMENTO BÁSICO**, torne-se inexequível ou financeiramente inviável.

Em outras palavras, para a instituição de uma REGIÃO METROPOLITANA é preciso que aja um aglomerado de MUNICÍPIOS cujas populações representam, de forma total, mercado consumidor propício para a prestação de serviços como o de SANEAMENTO BÁSICO.

Não faz sentido, do ponto de vista econômico, criar-se uma REGIÃO METROPOLITANA, ou AGLOMERADO ou ainda MICRORREGIÃO a partir do somatório de MUNICÍPIOS pobres que não despertem o interesse financeiro mínimo de exploração de serviços públicos ou que a cobrança de tarifas, pelo nível econômico da população, não consiga fazer frente aos custos do sistema.

O legislador estadual para criar uma REGIÃO, AGLOMERADO ou MICRORREGIÃO necessita fazer o que se pode chamar de uma *MATEMÁTICA GEOPOLÍTICA*.

Os MUNICÍPIOS que não tenham condição de arcar isoladamente com os custos da implantação e manutenção de um SISTEMA DE SANEAMENTO fiquem ao lado de MUNICÍPIOS mais ricos, que tornem essa prestação viável do ponto de vista financeiro.

É o que acontece na maioria das REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS como, por exemplo, a REGIÃO DO RIO DE JANEIRO, na qual o faturamento da EMPRESA ESTADUAL no município do Rio de Janeiro é 100

vezes, no mínimo, maior que a arrecadação da maioria dos municípios (23).

Outro exemplo está na REGIÃO METROPOLITANA DE VITÓRIA na qual a cidade de Serra possui o 72º índice de desenvolvimento social do Estado, mas, mesmo assim, tal como toda a região metropolitana, tem 97% de sua população atendida com a distribuição de água.

Se a intenção da criação dessas novas figuras administrativas é a exploração de serviços, essa criação não pode inviabilizar essa prestação.

Finalmente, é preciso que além da viabilidade financeira, o legislador estadual considere também a viabilidade técnica da prestação de serviço de saneamento.

Nessa lógica, não se pode criar uma REGIÃO, AGLOMERADO ou MICRORREGIÃO que, por exemplo, não tenha, isoladamente, fonte natural de água ou local comum adequado para o processamento e tratamento de esgoto.

A necessidade de se buscar água a centenas de quilômetros de distância da mencionada REGIÃO, AGLOMERADO ou MICRORREGIÃO inviabiliza a própria razão de ser dessa estrutura administrativa.

²³ Segundo dados da CEDAE, a arrecadação em julho de 2005 no município do Rio de Janeiro por conta do saneamento básico foi de 97 milhões de reais, muito superior à arrecadação do segundo município da Região Metropolitana, São Gonçalo, que foi de 2 milhões de reais. O abismo é ainda maior se comparado com municípios como Paracambi e Tanguá com arrecadações respectivas da ordem de 78 mil reais e 6 mil reais.

Nesse sentido, torna-se indispensável o conceito de **BACIAS HIDROGRÁFICAS**.

A delimitação política das fronteiras de uma REGIÃO, AGLOMERADO OU MICRORREGIÃO deverá, necessariamente, respeitar a lógica da distribuição das bacias hidrográficas dentro de cada ESTADO sob risco de inviabilização na prestação do serviço de abastecimento de água.

Não há dúvida que a prestação de serviço de SANEAMENTO BÁSICO, por exemplo, seja prestado por empresa estadual seja pela municipalidade, acabou por se organizar de acordo com a distribuição de águas no território nacional e com a demanda demográfica de cada região.

Por óbvio, nem sempre existe combinação perfeita entre demanda populacional e fontes hídricas, especialmente nas REGIÕES METROPOLITANAS.

Isso faz com que possam existir no Brasil

(1) agrupamentos de municípios que são abastecidos por apenas uma bacia - ou sub-bacia - hidrográfica;

(2) outros que são abastecidos por mais de uma bacia;

(3) outros que não formam demanda suficiente para a oferta de água na região; e,

(4) por fim, conglomerados urbanos conurbados que, muito embora sejam abastecidos por bacias hidrográficas, a disponibilidade de água é em vazão menor do que a demanda populacional.

Nesse último caso, é muito comum que se integrem sistemas de abastecimento de água ou que adutoras tragam água de outras bacias próximas.

É, mais uma vez, o caso da REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.

A água vem, basicamente (83%), do Rio Paraíba do Sul e do Rio Piraí. É armazenada em reservatórios localizados nos municípios de PIRAÍ e RIO CLARO - municípios que não fazem parte da REGIÃO METROPOLITANA na configuração da LC 87/97. É distribuída a partir do SISTEMA GUANDU, localizado no Município de NOVA IGUAÇU - município formador da região metropolitana.

O abastecimento de água na região é completado a partir do SISTEMA PRODUTOR ACARI (um conjunto de pequenas captadoras localizadas ao norte da região) e do SISTEMA LARANJAL, localizado em SÃO GONÇALO.

A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO é exemplo típico de transposição de bacia hidrográfica adjacente para uma região geográfica que não oferece oferta de água suficiente.

Outro exemplo contundente é SÃO PAULO, maior região metropolitana do Brasil, com 17,8 milhões de pessoas.

A demanda por água é muito maior do que suporta sua bacia mais próxima (Bacia do Alto Tietê).

Tal demanda faz com que metade da água ofertada tenha que vir do SISTEMA CANTAREIRA (48,7%), a partir de 6 barragens na BACIA dos rios PIRACICABA, CAPIVARI e JUNDIAÍ, localizados no limite com o Estado de Minas Gerais.

Obviamente, estamos diante de hipótese em que o sistema deve se manter integrado sob a responsabilidade política e administrativa de um único centro de poder: a REGIÃO METROPOLITANA.

Várias bacias hidrográficas não conseguem atender as populações locais ou os aglomerados municipais - fato típico das regiões metropolitana e especialmente do semi-árido nordestino.

A divisão do território estadual em REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES deverá respeitar tais critérios como forma de viabilizar a entrega do serviço de água de maneira economicamente viável.

Em tais regiões a matemática geopolítica do legislador estadual deverá ser ainda mais estudada por se evitar soluções locais que impossibilitem a entrega da água.

(3.2.) FORMA INTERNA DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA.

Ainda dentro da competência procedimental dos ESTADOS, está a fixação da forma interna de funcionamento e deliberação das REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.

Cabe ao ESTADO-MEMBRO, por imposição constitucional, a definição das regras que deverão ser observadas no funcionamento interno das regiões.

A fórmula consagrada pela LC 14/73, de certa forma, alcança o desiderato de democracia nas deliberações administrativas da região.

Trata-se da criação de um CONSELHO DELIBERATIVO com a função de planejar, coordenar e promover as ações, projetos ou os serviços públicos que serão prestados no âmbito da REGIÃO METROPOLITANA e que sejam do interesse comum.

Há ainda um CONSELHO EXECUTIVO que centralizaria as atividades administrativas e executórias, além de prestar consultoria às deliberações do CONSELHO DELIBERATIVO.

Na verdade, essa organização não é obrigatória.

Qualquer outra forma alternativa de deliberação interna poderia ser pensada desde que aja um ÓRGÃO DE DECISÃO, com representatividade de todos os MUNICÍPIOS, não atrelado a indicações ou nomeações do Governador ou Assembléia Estadual, e um ÓRGÃO EXECUTÓRIO - que não pode ser o ESTADO ou algum MUNICÍPIO isoladamente - que coordenará a realização dos serviços públicos do interesse comum.

Também o ESTADO deverá prever regras mínimas de representação dos MUNICÍPIOS.

Para alguns casos em que os MUNICÍPIOS envolvidos se apresentem em relativa posição econômico-política igualitária a representação deverá ser necessariamente paritária.

É o caso de MICRORREGIÕES e alguns AGLOMERADOS URBANOS.

Em outros casos, a força econômica e envergadura político-social de um MUNICÍPIO é claramente superior a outros.

Geralmente por meio dos serviços prestados no âmbito desse MUNICÍPIO é que se financia a prestação do serviço no âmbito de toda a REGIÃO METROPOLITANA ou AGLOMERADO URBANO.

Nessas hipóteses, por óbvio, a representatividade interna deverá ser proporcional a esse critério sem que, com isso, nenhuma regra de igualdade seja quebrada.

É o caso evidente das REGIÕES METROPOLITANAS como RIO DE JANEIRO, SÃO PAULO e RECIFE.

Nestas, a importância das capitais é claramente maior do que dos MUNICÍPIOS conurbados ao redor e, com evidência, as tarifas cobradas dos moradores dessa cidade poderão arcar com o custo do serviço em toda a região.

Note-se que a divisão proporcional do poder decisório no âmbito da REGIÃO METROPOLITANA não é solução que vá trazer descompasso na prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO.

Não resta dúvida de que, na prestação regionalizada, a tarifa cobrada do município mais poderoso economicamente subsidia a prestação do mesmo serviço nos municípios mais pobres.

Uma vez criada a REGIÃO METROPOLITANA, AGLOMERADO URBANO ou MICRORREGIÃO pelo Estado, passam a estar definidas as relações de dependência decisória e coordenação entre municípios.

Em outras palavras, não é possível a criação, por ofensa constitucional, de REGIÃO METROPOLITANA que englobe apenas o município do RIO DE JANEIRO e SÃO GONÇALO, por exemplo, por serem os dois municípios mais ricos da região, deixando de lado as demais municipalidades mais pobres.

(3.3) CONCLUSÃO PARCIAL.

Por isso tudo, a competência dita *procedimental* do ESTADO envolve os seguintes elementos:

(1) a conformação geográfica e política das REGIÕES METROPOLITANAS a partir dos critérios de:

(1.1) interesses comuns dos MUNICÍPIOS;

(1.2) proximidade geográfica;

(1.3) eixo econômico-social-político comum;

(1.4) viabilidade financeira do serviço em toda a região;

(1.5) viabilidade técnica do serviço a significar criação de regiões ou aglomerados por bacia hidrográfica.

(2) a forma de funcionamento e deliberação da região devendo observar:

(2.1) a criação de órgão de deliberação com representação ampla dos MUNICÍPIOS e atuação democrática independentemente de indicação do Governador;

(2.2) criação de órgão próprio e técnico de execução de projetos independente da atuação do ESTADO e dos MUNICÍPIOS isoladamente;

(2.3) regras de representatividade paritária nos casos de equivalência sócio-econômica dos MUNICÍPIOS; e

(4) regras de representatividade proporcional nos casos de desníveis sócio-econômicos dos MUNICÍPIOS.

2.5. REGIÕES METROPOLITANAS E O PROBLEMA DO SANEAMENTO BÁSICO.

(1) SANEAMENTO BÁSICO.

Examino a questão das REGIÕES METROPOLITANAS e o SANEAMENTO BÁSICO.

Este também é um dos tópicos mais espinhosos do direito constitucional e administrativo brasileiro.

O tema oferece duas dificuldades fundamentais:

(1) em que constitui as atividades relacionadas ao SANEAMENTO BÁSICO; e

(2) a forma diversificada com que o problema vem sendo enfrentado no Brasil.

(1) O QUE ENVOLVE O SANEAMENTO BÁSICO?

De forma genérica e retórica, muito ao gosto dos nossos acadêmicos, o SANEAMENTO BÁSICO envolve um conjunto de práticas e políticas que visam o bem estar da população a partir de ações públicas de manutenção da saúde e de conservação do meio ambiente.

(Observo que tal definição, a rigor, não diz nada.)

Vamos às explicitações.

Tais práticas envolveriam, por exemplo:

- políticas de eliminação da possibilidade de contaminação de pessoas;
- tratamento de lixo e esgoto;
- acesso da população à água potável;
- inviabilização do desenvolvimento de fontes potenciais de contágio de doenças e
- conservação, limpeza e tratamento do meio ambiente de forma a evitar o desenvolvimento de vetores de doenças como insetos e roedores.

No Brasil, historicamente, o problema do SANEAMENTO BÁSICO esteve, pelo seu custo e pela exigência de universalidade da população beneficiada, relacionado ao ABASTECIMENTO DE ÁGUA e a COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO.

A lógica, portanto, é o "*ciclo da água*".

Ou seja, a entrega de água limpa e saudável por meio de redes de distribuição, reservatórios, adutoras e estações de tratamento de água (ETAs) e a retirada da água suja e poluída por meio da rede coletadora de esgoto, emissários e estações de tratamento de esgoto (ETEs).

Excluimos, de pronto, a LIMPEZA URBANA e a DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS como elementos integrantes do SANEAMENTO BÁSICO.

É que, além de só fazerem parte do conceito maior de SANEAMENTO AMBIENTAL⁽²⁴⁾, o tema da LIMPEZA URBANA⁽²⁵⁾ e da DRENAGEM PLUVIAL⁽²⁶⁾ se inserem, com muito mais pertinência, na noção de

²⁴ O saneamento ambiental também é tema importante a merecer regulamentação por meio de legislação própria. Nesse sentido, destaco os trabalhos da Comissão de Saneamento instituída na Câmara dos Deputados para analisar o Projeto de Lei 1.144, de 2003 que "*institui a política nacional de saneamento ambiental*". O presente caso, entretanto, apenas trata do "*ciclo da água*", o que estamos chamando de SANEAMENTO BÁSICO de forma a excluir do debate a limpeza urbana e a drenagem pluvial que apenas poderiam confundir na decisão acerca da titularidade dos serviços de saneamento.

²⁵ Pode envolver a varrição e lavagem de vias públicas, a coleta de lixo e o tratamento e disposição final do lixo;

²⁶ Pode envolver a conservação e limpeza das sargetas, bocas-de-lobo e bueiros, a instalação, conservação e limpeza das galerias, a construção e limpeza de emissários e a construção de estruturas de lançamento.

INTERESSE PECULIAR ou MUNICIPAL - e não INTERESSE COMUM ou METROPOLITANO.

Além disso, historicamente, o problema da TITULARIDADE e da COMPETÊNCIA EXECUTIVA diz respeito diretamente ao ABASTECIMENTO DE ÁGUA e à COLETA DE ESGOTO e não à limpeza urbana e drenagem de águas que são, sem maiores dúvidas, competência municipal.

O ABASTECIMENTO DE ÁGUA e a COLETA COM TRATAMENTO DE ESGOTO são garantidos a partir de uma série de ações e prestação de serviço público que podem ser resumidos em alguns principais:

(1) o ABASTECIMENTO DE ÁGUA - que pode envolver

- localização do manancial;
- captação de água;
- construção de estação elevatória de água bruta;
- instalação de adutora de água bruta;
- construção de estações de tratamento de água;
- construção de reservatórios de distribuição;
- instalação e conservação de rede de distribuição e
- instalação e conservação de rede de ligações prediais ou domiciliares.

(2) A COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO SANITÁRIO - que pode envolver

- instalação e conservação de ligações prediais ou domiciliares;
- instalação e conservação de rede coletora;
- construção de interceptores;
- construção de estações elevatórias de esgotos;
- construção de estações de tratamento de esgotos;
- construção de emissários e
- identificação e adaptação dos corpos receptores.

Vê-se, assim, a complexidade de atividades que são englobadas pelo SANEAMENTO BÁSICO.

A questão intrincada é se dar resposta ao tema da competência e da responsabilidade administrativa na perspectiva da plena e adequada prestação dos serviços públicos que são envolvidos pelo SANEAMENTO BÁSICO.

(2) O PROBLEMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.

Por que o tema do SANEAMENTO BÁSICO no Brasil é tão complexo?

Até a década de 70, a prestação do serviço de saneamento era, em sua maioria, municipal.

O serviço era prestado por meio de uma diversidade de empresas municipais, com organizações administrativas e financeiras distintas entre si.

Poucas eram as empresas estaduais que prestavam o serviço de saneamento básico antes da década de 70.

No RIO GRANDE DO SUL, por exemplo, a CORSAN (COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO), muito embora fundada em 1965, herdou a prestação estadual de saneamento da antiga DIRETORIA DE SANEAMENTO E URBANISMO DA SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS, prestadora do serviço desde 1936.

Da mesma forma, em SÃO PAULO, a SABESP foi criada em 1973 a partir da fusão da COMASP (COMPANHIA METROPOLITANA DE ÁGUA DE SÃO PAULO) e da SANESP (CIA. METROPOLITANA DE SANEAMENTO DE SÃO PAULO) que, por sua vez, herdaram a prestação metropolitana do serviço dos antigos DAE (DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO) e ERA (REPARTIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO).

De qualquer forma, a realidade denuncia a prestação municipal especialmente fora dos grandes centros.

Com esse enfoque muito localizado, o serviço de saneamento era ineficaz e insuficiente, uma vez que não se tinha planejamento ou estudos que examinavam o processo de urbanização e crescimento populacional.

Além do que se tratava de serviço público caro que somente poderia ser prestado de maneira minimamente satisfatória com pouquíssimos MUNICÍPIOS com economia razoável.

Diante desse quadro, o GOVERNO FEDERAL criou, em ..., o SISTEMA DE SANEAMENTO BÁSICO e o PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO (PLANASA).

Com recursos do FGTS, passaram a ser criadas COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO (CESBS²⁷).

Até sua extinção em 1986, o BNH, gestor dos recursos, foi o órgão responsável pelo planejamento dos projetos de saneamento e pela política nacional de desenvolvimento urbano.

Apenas essas empresas públicas teriam condições financeiras de arcar com os imensos custos de instalação dos sistemas de água e esgoto e pela operação e manutenção do sistema.

As COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO operam em sistema de caixa único.

²⁷ Hoje cada ESTADO tem sua própria COMPANHIA ESTADUAL de Saneamento Básico: Copasa (Minas Gerais); Embasa (Bahia); Corsan (Rio Grande do Sul); Sanesul (Mato Grosso do Sul); Casan (Santa Catarina); Cedae (Rio de Janeiro); Sanacre (Acre); Sanepar (Paraná); Agespisa (Piauí); Caesb (Distrito Federal); Cagepa (Paraíba); Caesa (Amapá); Sabesp (São Paulo); Cagece (Ceará); Sanemat (Mato Grosso); Deso (Sergipe); Compesa (Pernambuco); Saneago (Goiás); Cesan (Espírito Santo); Cosama (Amazonas); Cosanpa (Pará); Caema (Maranhão); Casal (Alagoas); Caern (Rio Grande do Norte); Caerd (Rondônia) e Caer (Roraima).

Isso significa dizer que, em regra, a tarifa cobrada pelos seus serviços é a mesma em todos os MUNICÍPIOS cobertos por sua atuação⁽²⁸⁾.

Realiza-se uma sistemática de SUBSÍDIOS CRUZADOS.

Por meio do preço público os serviços de localidades lucrativas subsidiam a prestação do serviço nas localidades menos lucrativas.

A implantação das CESBS não foi acompanhada de uma definição exata de regras em relação à titularidade dos serviços.

A confusão aumentava na medida em que os recursos dessas instalações advinham do governo federal.

Na prática, as CESBS prestavam o serviço em regime de monopólio a partir da necessária concessão municipal que se realizava por meio de contratos de longa duração (em média, 30 anos).

Essa concessão, entretanto, por todas as dúvidas que rodeavam o procedimento, era dada, muitas vezes, de maneira informal, sem contrato formalizado.

²⁸ Tem se tornado cada vez mais comum a utilização de **tarifas progressivas** ou as chamadas **tarifas sociais** de maneira a propiciar proporcionalidade entre a tarifa e a faixa econômica da população atendida. Nesses casos, não há dúvida que também as tarifas maiores aplicáveis às populações mais ricas acaba por subsidiar e viabilizar a cobrança de tarifas menores para as populações mais carentes.

O sistema, na medida em que retirava autonomia municipal, se universalizava.

Por outro lado, o comportamento favorável da economia, os investimentos realizados e a prática dos subsídios cruzados fizeram com que o SANEAMENTO BÁSICO no Brasil se expandisse.

Assim, passa-se de 11,8 milhões de pessoas (12,6% da população) em 1970, atendidas pelo abastecimento de água, para 50 milhões de pessoas (42% da população) em 1980.

Na coleta e tratamento do esgoto as 6 milhões de pessoas beneficiadas se transformam em 17,5 milhões de pessoas.

Em 1990, já são 83 milhões de pessoas beneficiadas com o ABASTECIMENTO DE ÁGUA e 29 milhões de pessoas beneficiadas com o SISTEMA DE ESGOTO.

Não é difícil perceber que a expansão dos serviços aconteceu de forma desigual e a prioridade no encaminhamento dos investimentos foi dada às populações das regiões SUL e SUDESTE, regiões mais populosas e com poder aquisitivo maior.

O retorno do investimento, por meio da cobrança de tarifas (especialmente no abastecimento de água), acompanhava o custo dos serviços.

O PLANASA, durante todo esse período, também não abrangeu toda a população brasileira.

Por ser serviço de concessão municipal e pela lucratividade da atividade para algumas cidades, alguns MUNICÍPIOS resolveram não aderir ao plano nacional, preferindo manter empresas municipais locais que se responsabilizariam pelo serviço.

Outros MUNICÍPIOS se desligaram do PLANO.

Em outras situações, consórcios de MUNICÍPIOS resolveram explorar, por meio de concessão à iniciativa privada, os serviços de SANEAMENTO BÁSICO.

O quadro hoje no Brasil é de verdadeira complexidade e de multi-variedade de formas de prestação do serviço.

Observe-se, no entanto, que a prestação estadual representa 76% do abastecimento de água nas cidades brasileiras (101 milhões de pessoas em 3.886 cidades) e 55% do esgotamento sanitário no Brasil (43 milhões de pessoas em 864 cidades).

Isso pode ser facilmente demonstrado com os dados do SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS), banco de dados gerenciado pelo MINISTÉRIO DAS CIDADES (²⁹).

(3) O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL HOJE.

Para facilitar a exposição, existem 05 formas básicas de prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO no Brasil.

²⁹ Os dados estão disponíveis no site <http://www.snis.gov.br/>.

(1) a prestação de serviço de saneamento com **abrangência estadual**, por meio das CESBS;

(2) a prestação de serviço de saneamento com **abrangência regional**;

(3) a prestação de serviço de saneamento diretamente pelo **MUNICÍPIO** e, neste caso:

- por meio de **empresas municipais** constituídas para esse fim; ou

- por **particular** por meio de contrato de concessão.

(3.1) A PRESTAÇÃO ESTADUAL POR MEIO DAS CESBS.

Examinamos a primeira forma - abrangência estadual.

As CESBS passaram por reestruturações administrativas e operacionais.

A CEDAE (COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO DE JANEIRO) e a CESAN (COMPANHIA ESPÍRITOSANTENSE DE SANEAMENTO), por exemplo, encontram-se em avançado estágio de estudo para sua privatização.

A SANEMAT (COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO) foi extinta em dezembro de 2000 (L. 7.358) e *municipalizou* seus serviços de saneamento, bem como os sistemas de água e esgoto.

A SANEPAR (COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ) e a SABESP (COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO) adotaram uma

estratégia de reestruturar suas operações, privatizando algumas de suas atividades e abrindo seu capital.

A CAGECE (COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ) ampliou suas operações no interior do CEARÁ e subconcedeu suas atividades a um particular no âmbito de Fortaleza.

Pelas informações do SNIS (Diagnóstico 2003), as CESBS (24 COMPANHIAS ESTADUAIS e uma autarquia do Acre), em termos de abastecimento de água, atendem 69,9% dos MUNICÍPIOS (3.886) e 73,6% da população urbana do país.

Quanto à coleta e tratamento de esgoto, atendem 15,5% dos MUNICÍPIOS (864) e 53,8% da população urbana.

Todas as capitais estaduais, com a exceção de MANAUS, CUIABÁ e PORTO ALEGRE, são servidas pela prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO das COMPANHIAS ESTADUAIS.

Em suas respectivas áreas de atuação, as COMPANHIAS ESTADUAIS atendem a 94% da população urbana no ABASTECIMENTO DE ÁGUA e a 40,6% da população urbana na coleta e tratamento de esgoto.

(3.2) A PRESTAÇÃO MICROREGIONAL.

A prestação microrregional abrange, no levantamento do SNIS, poucos MUNICÍPIOS contíguos e são geralmente o resultado de consórcios municipais.

O número, obviamente, deve aumentar no futuro devido à redução de custos na associação entre prefeituras, especialmente a partir da Emenda 19, de 04.06.1998, que trouxe o novo artigo 241 da Constituição³⁰).

É importante lembrar ainda a recente L. 11.107/2005 que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos entre entes da Federação para a realização de interesses comuns.

Não há dúvida de que, para interesses regionais, o consórcio serviria como importante instrumento jurídico para a viabilização da prestação de serviços públicos, como o do saneamento básico, ou a concessão do serviço a particular (Arts. 1º e 2º, § 3º³¹).

Tais associações são formas de prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO em MUNICÍPIOS contíguos que eventualmente tenham mananciais e necessidades de tratamento de esgotos comuns.

³⁰ **Constituição de 1988:**

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

³¹ **L. 11.107, de 6 de abril de 2005:**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

.....

Art. 2º

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

São situações geralmente advindas de necessidades muito específicas, como no caso de áreas urbanas litorâneas com forte atrativo turístico ou com grandes flutuações sazonais de sua população.

Existem sete prestações microrregionais no país:

(1) na região NORDESTE, o SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO (SAAE) de São Miguel dos Campos (AL) que abrange São Miguel dos Campos, Jequiá da Praia e Roteiro;

(2) na região SUDESTE, o SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO (SAAE) de Itapemirim (ES) que abrange Itapemirim e Marataízes; e a COMPANHIA DE ÁGUAS DE JUTURNAÍBA (CAJ) que abrange Araruama (RJ), Saquerema e Silva Jardim; e o CONSÓRCIO PROLAGOS (RJ) que abrange os municípios de Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba e São Pedro da Aldeia.

(3) na região SUL, o SERVIÇO INTERMUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO (SIMAE) de Capinzal (PR), que abrange também Marechal Cândido Rondon e Mercedes; e o SERVIÇO INTERMUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO (SIMAE) DE JOAÇABA (SC) que abrange também Herval d'Oeste e Luzema; e

(4) na região CENTRO-OESTE, o SERVIÇO DE TRATAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO (SETAE) de Nova Xavantina (MT) que também abrange Campinápolis;

A prestação microrregional atende 22 MUNICÍPIOS e uma população urbana de 620.672 pessoas.

95,9% da população, sob essa prestação, estão atendidas no ABASTECIMENTO DE ÁGUA e somente 7,4% estão atendidas na coleta e tratamento do esgoto.

(3.3) PRESTAÇÃO LOCAL PELA ATIVIDADE DIRETA DO MUNICÍPIO.

Pela SNIS, a prestação local abrange os MUNICÍPIOS que se responsabilizam diretamente pela prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO e o fazem por meio de sua administração direta (autarquias ou secretarias da própria prefeitura).

São os MUNICÍPIOS que não aderiram ao PLANASA.

Eles montaram seus sistemas de água e esgoto com o apoio da antiga FUNDAÇÃO SERVIÇOS ESPECIAIS DE SAÚDE PÚBLICA - FSESP (hoje Fundação Nacional de Saúde - FUNASA - vinculada ao Ministério da Saúde).

Também fazem parte desse grupo os MUNICÍPIOS que simplesmente não renovaram os contratos de concessão com as COMPANHIAS ESTADUAIS ou os MUNICÍPIOS que estão localizados em ESTADOS que extinguíram suas COMPANHIAS ESTADUAIS (como AMAZONAS e MATO GROSSO).

Quanto ao ABASTECIMENTO DE ÁGUA, 19,7 milhões de pessoas se beneficiavam com essa forma de prestação do serviço (14% da população urbana do Brasil).

No que tange à COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO, por volta de 12,8 milhões de pessoas (9% da população urbana).

No total, tem-se 261 MUNICÍPIOS atendidos, dos quais 85 estão na REGIÃO SUDESTE e 59 na REGIÃO NORDESTE.

Da população urbana abrangida, 95,6% recebem o ABASTECIMENTO DE ÁGUA e 64,8% recebem o tratamento do esgoto.

(3.4) PRESTAÇÃO LOCAL POR EMPRESAS MUNICIPAIS.

Há, também, prestação local por empresas municipais.

Fazem parte desse grupo os MUNICÍPIOS nos quais a prestação direta dos serviços de água e esgoto atingia um nível razoável de organização, montagem do sistema e viabilidade econômico-financeira.

A necessidade de agilidade administrativa e autonomia no planejamento e na execução do projeto exigia a criação de um empresa fora da estrutura direta da prefeitura.

O SNIS apresenta 11 empresas municipais de SANEAMENTO BÁSICO:

(1) na REGIÃO NORDESTE - Itabuna (BA) e Sobradinho (BA);

(2) na REGIÃO SUDESTE - Colatina (ES), Resende (RJ), Juiz de Fora (MG), Campinas (SP), Diadema (SP) Dracena (SP), Jundiaí (SP) e Nova Odessa (SP);

(3) na REGIÃO CENTRO-OESTE - Cuiabá (MT).

3,1 milhões de pessoas são atendidas sob essa organização.

O nível de eficiência é bastante alto chegando a 100% de atendimento da população urbana sob a área de atuação e 82,1% da população sob a área de atuação no caso da coleta e tratamento de esgoto.

(3.6) PRESTAÇÃO LOCAL POR CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS.

Por último, a prestação local por concessionárias privadas.

Uma série de circunstâncias pode explicar o fenômeno das concessões à empresas privadas no campo do SANEAMENTO BÁSICO.

Em primeiro lugar, o desmembramento de EMPRESAS ESTADUAIS de saneamento e a separação dos MUNICÍPIOS com a prestação economicamente viável (as capitais e grandes cidades).

Nesses casos, operou-se a venda, por licitação, dos sistemas das capitais e a devolução das concessões aos demais MUNICÍPIOS, tal como ocorreu em MANAUS e CUIABÁ.

Além disso, é importante destacar que alguns MUNICÍPIOS simplesmente não renovaram suas concessões com as COMPANHIAS ESTADUAIS e ofertaram o serviço em certame público e aberto, com a participação de empresas particulares.

NITERÓI, p. ex., acompanhou esse movimento e hoje é a concessionária "ÁGUAS DE NITERÓI" que presta o serviço de água e esgoto.

Somente no ESTADO DO RIO DE JANEIRO, também PETRÓPOLIS ("ÁGUAS DO IMPERADOR") e CAMPOS ("ÁGUAS DO PARNAÍBA") têm concessionárias privadas de saneamento básico.

Finalmente, estão nesse grupo os MUNICÍPIOS que exploravam diretamente o serviço, mas de forma deficiente, deficitária e sem capacidade gerencial, técnica e financeira.

O serviço, portanto, foi transferido para a exploração da iniciativa privada (caso das maiorias dos MUNICÍPIOS desse grupo), que se ressarcia dos custos do sistema por meio da cobrança da tarifa.

É o que aconteceu em LIMEIRA que, segundo dados da ABCON (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E ÁGUA E ESGOTO), com os investimentos da iniciativa privada, os serviços de abastecimento de água contam com quase 100% de aprovação da comunidade e já atinge 85% o esgotamento sanitário.

O SNIS registra alguns MUNICÍPIOS nessa situação dentre os quais:

(1) REGIÃO NORTE - Manaus (AM) e Parauapebas (PA);

(2) REGIÃO CENTRO-OESTE - Diamantino (MT), Sorriso (MT) e outros 25 municípios do Estado de Mato Grosso (após o colapso da estadual SANEMAT) e Campo Grande (MS).

(3) REGIÃO SUDESTE - Cachoeiro de Itapemirim (ES), Campos dos Goytacazes (RJ), Guapimirim (RJ), Niterói (RJ), Nova Friburgo (RJ), Petrópolis (RJ), Araçatuba (SP), Jundiaí (SP), Itu (SP), Jaú (SP), Mauá (SP), Limeira (SP), Matão (SP) e Mairinque (SP), Paraguaçu (MG), Araújos (MG) e Bom Sucesso (MG) (Marília, Jaú, Birigui, Cajamar, Ourinhos e São Carlos tem concessões parciais do serviço de água ou esgoto no Estado de SP);

(4) REGIÃO SUL - Paranaguá (PR) e Itapema (PR);

3,5 milhões de pessoas se beneficiam desse tipo de prestação de serviço (2,3% da população brasileira).

Quanto à eficiência, 93,6% da população urbana sob a área de atuação dessas empresas recebe o ABASTECIMENTO DE ÁGUA e 40,7% recebe os serviços de esgoto.

(4) CONCLUSÕES PARCIAIS.

O quadro acima exposto demonstra toda a complexidade que envolve a matéria.

Ressalto os riscos de uma decisão que ignore o desenho fático da questão no Brasil.

Essa é a razão porque fiz questão descrever, com certo detalhamento, a realidade que hoje é encontrada no Brasil:

- (1) diversidades de formas de prestação do serviço;
- (2) sistemas já montados e em pleno funcionamento; e
- (3) sistemas deficitários que não apresentam níveis de universalidade aceitáveis.

Estamos diante de um problema que transborda os limites da interpretação literal da Constituição.

A questão exige do SUPREMO, mais do que tudo, sensibilidade política, econômica e social para uma solução que seja

constitucionalmente aceitável e que não inviabilize por completo o setor e prejudique o cidadão - usuário do serviço.

Muitas decisões políticas e administrativas estão no aguardo do julgamento dessa questão e da fixação da titularidade do serviço.

Em especial, a votação no Congresso Nacional, por meio da Comissão de Saneamento, do aguardado projeto de lei que estabelece o marco regulatório do setor.

A decisão do Tribunal, em matéria de REGIÃO METROPOLITANA e de SANEAMENTO BÁSICO, necessariamente deverá abordar intrincados problemas de direito intertemporal.

Isso decorre do fato de que os serviços já são prestados e a eventual alteração do quadro poderá resultar em suspensão desses serviços e prejuízo para parcela considerável da população.

Cumprir observar que, salvo nas hipóteses de prestação do serviço por meio da COMPANHIA ESTADUAL, nos demais casos existe a prestação, o controle e a fiscalização sendo realizados pelos MUNICÍPIOS, de forma direta, indireta (no caso de concessão a particular) ou por meio de associações de MUNICÍPIOS (prestação microrregional).

O maior problema, partindo-se da premissa da titularidade municipal ou intermunicipal, é dar solução às relações que se estabeleceram, nos últimos anos, entre MUNICÍPIOS e COMPANHIAS ESTADUAIS.

Isso porque, muitas vezes, somente por meio de uma prestação em escala (subsídios cruzados) e de forma universal é possível que o SANEAMENTO BÁSICO esteja presente em todos os MUNICÍPIOS, ricos e pobres.

Além disso, tem-se presente também o problema dos investimentos já realizados pelas COMPANHIAS ESTADUAIS na montagem de sistema de ABASTECIMENTO DE ÁGUA e TRATAMENTO DE ESGOTO.

Finalmente, é de se esclarecer ainda que alguns municípios, especialmente os deficitários ou que congregam comunidades carentes, têm interesse de conservar a prestação do serviço sob a responsabilidade das Companhias Estaduais (³²).

De qualquer forma, diante do quadro exposto, é possível identificar algumas possibilidades de prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO.

Tomando-se por base a concessão, formal ou informalmente, feito pelo MUNICÍPIO, existiriam duas hipóteses básicas:

(1) no caso de um MUNICÍPIO, o serviço poderia ser prestado:

- por concessão à COMPANHIA ESTADUAL;
- por prestação direta, por meio de alguma autarquia, departamento ou secretaria;

³² Vale destacar que recebi, na coleta de dados e informações para subsidiar esse voto, um pequeno dossiê com a assinatura de vários prefeitos de municípios cariocas, atestando o interesse nos serviços prestados pela CEDAE.

- por meio da criação de empresa municipal;
- por meio da concessão a empresa da iniciativa privada.

(2) no caso de dois ou mais MUNICÍPIOS, o serviço poderia ser prestado:

- por concessão à COMPANHIA ESTADUAL;
- por meio da criação de empresa intermunicipal;
- por meio de consórcio dos MUNICÍPIOS para a concessão do serviço a empresa da iniciativa privada.

Obviamente, a escolha ou o juízo político não fica totalmente a cargo do MUNICÍPIO.

Isso porque cabe ao ESTADO, por meio de sua legislação complementar, estabelecer a reunião de MUNICÍPIOS para fins de atuação comum.

Ao ESTADO cabe a instituição de REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.

Cabe, ainda, garantir, por meio dessa aproximação de MUNICÍPIOS, que todos eles possam prestar, adequada e eficaz, o serviço de SANEAMENTO BÁSICO.

Uma vez reunidos em aglutinações municipais, cada um desses grupos, por meio de seus órgãos internos de deliberação, decidirão a forma de prestação de serviço e para quem darão a concessão do serviço.

Nesses casos, a EMPRESA INTERMUNICIPAL, a EMPRESA PRIVADA CONCESSIONÁRIA ou a COMPANHIA ESTADUAL concessionária deverá prestar o serviço de SANEAMENTO BÁSICO a todos os MUNICÍPIOS e compensar, por meio dos subsídios cruzados, os MUNICÍPIOS lucrativos com os MUNICÍPIOS deficitários.

Dessa forma, ter-se-ia um desenho adequado que conseguiria compatibilizar, de forma consistente, os pressupostos dogmático-jurídicos da CF, as premissas fáticas e, principalmente, as competências estadual e municipal em matéria de SANEAMENTO BÁSICO.

(1.5) INDIVISIBILIDADE E DIVISIBILIDADE DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO.

É importante ainda uma palavra sobre o problema da indivisibilidade e divisibilidade na prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO.

Alguns alegam que os serviços de SANEAMENTO BÁSICO poderiam ser divididos em etapas de forma a atribuir certas etapas à competência do município.

Para os que sustentam essa posição, as etapas de DISTRIBUIÇÃO, RESERVATÓRIO e, mesmo, algumas ADUTORAS MENORES poderiam ficar sob a administração de cada município isolado.

Já a CAPTAÇÃO e as ADUTORAS MAIORES somente poderiam ficar sob o gerenciamento da COMPANHIA ESTADUAL.

O debate, entretanto, não parece poder gerar soluções adequadas.

É que nos serviços de SANEAMENTO BÁSICO há dois principais juízos que devemos considerar para a viabilidade do serviço, conforme tentei deixar claro:

- (1) o juízo técnico da prestação de cada etapa; e
- (2) o juízo financeiro de possibilidade econômica de prestação das etapas.

Obviamente, em alguns casos, a DISTRIBUIÇÃO poderia ser tecnicamente separada da CAPTAÇÃO e do ARMAZENAMENTO.

Entretanto, a divisão do serviço apenas contribuiria para trazer mais confusão ao setor e dificuldades irreconciliáveis de divisão dos recursos financeiros entre os "titulares".

O ponto é que, se o serviço pode ser dividido sob o ponto de vista técnico, não há absolutamente essa possibilidade do ponto de vista financeiro.

Em realidade, a tarifa paga pelo usuário sustenta não só a rede de distribuição municipal, que leva água à sua residência, mas financia, também, a construção de barragens, reservatórios, adutoras, emissários e estações de tratamento de água e esgoto.

Se o serviço pudesse ser dividido, seria necessária a criação de um sistema extremamente complicado de repasse e repartição

de recursos entre todos os envolvidos e um cálculo minucioso dos valores de gastos relativos a cada etapa da circulação da água.

Algo absolutamente desnecessário e desproporcional que apenas traria mais caos ao setor.

Além disso, mesmo sob o ponto de vista técnico, não há possibilidade de divisão das etapas.

É que, especialmente em municípios conurbados (REGIÕES METROPOLITANAS) a distribuição de água de um município depende das redes de distribuição de água que passa pelos municípios fronteiriços.

Nesses casos, não há, como forma de redução de custos, adutoras ou estações de tratamento de água específicas de cada município e, por isso, a água que é utilizada, por exemplo, em NILÓPOLIS ou SÃO JOÃO DE MERITI (na REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO) passa por redes de distribuição localizadas nos municípios do RIO DE JANEIRO, MESQUITA ou NOVA IGUAÇU.

Nesse contexto, como tratar como unidades diferentes, sistemas totalmente integrados e inter-dependentes?

É claro que se a administração da rede de distribuição de água do RIO DE JANEIRO fosse considerada uma decisão soberana do próprio MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, outros municípios localizados nas adjacências sofreriam diretamente com problemas na suas redes locais de distribuição.

A situação seria ainda mais grave nos casos de regiões que não tem oferecimento de recursos hídricos à altura de sua própria demanda (caso típico das REGIÕES METROPOLITANAS brasileiras), havendo a necessidade de interligar sistema e transpor bacias.

Assim, para facilitar o exame e não o incremento do caos no setor, o centro de decisão política acerca do serviço precisa ser unitário, mesmo que compartilhado entre vários municípios, e o próprio serviço de saneamento básico só pode ser considerado indivisível, mesmo que beneficiando vários municípios.

2.6. A ADI 1.842.

De toda a exposição, verifica-se que a REGIÃO METROPOLITANA não é órgão político autônomo.

Não detém personalidade jurídica de direito interno e nem autonomia institucional.

Não é ente formador de nosso federalismo, muito embora seja um dos claros traços do chamado "*federalismo cooperativo*".

REGIÃO METROPOLITANA é simplesmente uma associação de MUNICÍPIOS, determinada por lei complementar estadual, que, por equivalência de interesses, devem atuar em certos temas de maneira coordenada, integrada e consensual.

Sua razão de ser é administrativa e executória como forma de planejar, organizar e promover serviços públicos de interesse comum.

Sendo assim, sua competência administrativa e mesmo legislativa não é competência regional, mas o somatório integrado das competências municipais.

A atribuição de sua competência ou atribuição para o ESTADO-MEMBRO configura clara norma inconstitucional que fere o sistema federativo ao restringir demasiadamente a autonomia municipal.

Com base nessas premissas, analiso a legislação atacada.

A ADI contesta a constitucionalidade dos arts. 1º; 2º, parte final; 3º, e seus incisos; 4º; 5º; 6º; 7º; 8º; 9º; 10 e 11 da **LCE 87/97** e os arts. 8º; 9º; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20 e 21 da **LE. 2.869/97**.

Desses, os arts. 1º, 2º, 4º e 11 da LC 87/97 foram alterados, motivo pelo qual não poderão ser objeto de debate nesses autos.

(1) Arts. 3º e 5º da LC 87/97.

Examino os arts. 3º⁽³³⁾ e 5º⁽³⁴⁾.

³³ **LC 87/97:**

Art. 3º - Consideram-se de interesse metropolitano ou comum 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, notadamente:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das

O art. 3º conceitua o que seria interesse metropolitano ou comum.

Leio:

"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,

respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais;

II - saneamento básico, incluindo o abastecimento e produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

III - transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga;

IV - distribuição de gás canalizado;

V - aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, e o controle da poluição e preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

VI - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e

VII - habitação e disciplina do uso do solo.

³⁴ **LC 87/97:**

Art. 5º - São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, a ser submetido à Assembléia Legislativa, que conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum;

II - Elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

III - Elaborar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns;

IV - Elaborar seu Regimento Interno.

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal.

confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais".

Seus incisos exemplificam esse conceito.

Caracterizam como interesse metropolitano:

- o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da REGIÃO METROPOLITANA e da MICRORREGIÃO;
- o SANEAMENTO BÁSICO;
- o transporte coletivo;
- a distribuição de gás canalizado;
- o aproveitamento dos recursos hídricos;
- a cartografia metropolitana; e
- a disciplina do uso do solo.

Em matéria de REGIÃO METROPOLITANA, não há inconstitucionalidade no dispositivo.

Tratas-se de conceituação aberta com um elenco meramente ilustrativo, o que não vincula a atuação da região e nem ao menos quebra a sistemática federativa do ESTADO.

Por outro lado, o elenco do art. 3º apresenta típicas atividades de interesse comum, que extrapolam os limites das fronteiras municipais, como a questão do SANEAMENTO BÁSICO e o APROVEITAMENTO RACIONAL DOS RECURSOS HÍDRICOS.

Em outras atividades que poderiam ter dimensões mais localizadas, como o planejamento do desenvolvimento econômico e social, a lei complementar teve a preocupação de expressamente estabelecer que a competência da região aparece quando o planejamento regional exigir participação dos MUNICÍPIOS de maneira integrada.

Por esse motivo, entendo que o art. 3º, III, ao caracterizar o TRANSPORTE COLETIVO como de interesse metropolitano não violou o art. 30, inciso V, da CF⁽³⁵⁾.

Isso porque a LC 87/97 explicitamente ressalva o âmbito metropolitano ao fixar que seria de interesse comum o

"transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga."

O TRANSPORTE INTERMUNICIPAL, este sim, não poderia ser, por óbvio, da competência de cada MUNICÍPIO sob o risco de não se ter planejamento e unidade na prestação desse serviço.

Obviamente que a CF, ao tratar de transporte coletivo no art. 30, V, refere-se ao TRANSPORTE COLETIVO INTRAMUNICIPAL.

³⁵ **Constituição de 1988:**

Art. 30. Compete aos MUNICÍPIOS:

.....
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Não há como se pretender que o TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL de municípios conurbados sejam de responsabilidade ou do município ou do Estado.

Na verdade, sua competência regulatória somente pode caber à REGIÃO METROPOLITANA.

Já o **art. 5º** estabelece as atribuições do CONSELHO DELIBERATIVO da REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO.

Fixam-se quatro atribuições:

- elaborar o PLANO DIRETOR METROPOLITANO;
- elaborar PROGRAMAS E PROJETOS de interesse da REGIÃO METROPOLITANA;
- elaborar e atualizar o PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO da REGIÃO METROPOLITANA; e
- elaborar seu REGIMENTO INTERNO.

Em linhas gerais, as atribuições previstas para o CONSELHO DELIBERATIVO são também típicas desse tipo de entidade administrativa.

Referem-se ao planejamento de suas atividades na busca pelo interesse metropolitano e de sua política urbana.

No entanto, Reconheço a inconstitucionalidade da expressão

" , a ser submetido à Assembléia Legislativa," (inciso I, do art. 5º).

O dispositivo submete as deliberações do CONSELHO DELIBERATIVO, em matéria de PLANO DIRETOR METROPOLITANO, a uma aprovação da Assembléia Legislativa do ESTADO.

É clara a submissão das opções políticas da reunião de interesse dos MUNICÍPIOS ao órgão legislativo estadual.

Em outras palavras, submeter as decisões dos MUNICÍPIOS à ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL configura usurpação de autonomia municipal e inaceitável desnivelamento das relações federativas no âmbito do ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

A criação da REGIÃO METROPOLITANA é importante avanço na unificação e planejamento de políticas urbanas em AGLOMERADOS DE MUNICÍPIOS.

No entanto, não pode servir de pretexto para a limitação da autonomia municipal em benefício da competência Estadual.

(2) Arts. 6º e 7º da LC 87/97.

Examino os arts. 6º e 7º⁽³⁶⁾ da LC⁽³⁷⁾.

³⁶ LC 87/97:

Art. 6º - Compete ao Estado:

I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle;

II - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei;

III - a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano;

IV - o estabelecimento, através da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle;

Ambos prevêem explícitas intervenções do ESTADO no âmbito executivo, administrativo e deliberativo da REGIÃO METROPOLITANA.

A REGIÃO METROPOLITANA equivale ao somatório integrado das competências e interesses municipais.

O chamado INTERESSE METROPOLITANO, na linha do que previsto no art. 3º, equivale à dependência, concorrência, confluência e integração dos interesses locais em jogo.

Assim, se protege o âmbito de atuação da REGIÃO METROPOLITANA como dimensão de garantia da própria autonomia municipal.

V - exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano;

VI - promover, acompanhar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos de que trata o item anterior, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo;

VII - a atualização dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

³⁷ **LC 87/97:**

Art. 7º - Ao Estado compete, ainda, conforme o disposto no artigo 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano, previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 3º desta lei, e, ainda, na hipótese em que, abrangendo a dois ou mais municípios integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a prestação dos serviços for realizada através de sistemas integrados entre si, bem como a fixação das respectivas tarifas, obedecidos os preceitos estabelecidos no artigo 175 da Constituição Federal e demais normas aplicáveis à espécie.

§ 1º - O Estado poderá transferir parcialmente, mediante convênio, aos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a aglomerações urbanas e a microrregiões, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços a ele cometidos.

§ 2º - Ficam ratificados e validados todos os ajustes celebrados entre o Estado e os Municípios da Microrregião dos Lagos, destinados à regulação e concessão dos serviços públicos de saneamento.

A atuação do ESTADO somente é permitida diante de uma autorização da REGIÃO METROPOLITANA, tomada no âmbito de seus órgãos deliberativos.

A LC extrapola sua competência "*procedimental*" de funcionamento das REGIÕES METROPOLITANAS.

Atribui ao próprio ESTADO funções executivas ou legislativas que caberia ao conjunto dos MUNICÍPIOS envolvidos.

Caracteriza-se evidente violação à autonomia municipal e ao art. 25, § 3º, da Constituição.

O art. 25, § 3º, é muito claro ao dispor que a competência do ESTADO é "*instituir para integrar*".

Não se contém nessa regra que tal integração será realizada pelo ESTADO.

Basta que a instituição e a forma de criação da REGIÃO METROPOLITANA tornem viável essa integração, por meio da criação de órgãos que possibilitem a execução de serviços de interesse metropolitana e as deliberações com a participação dos MUNICÍPIOS.

Na linha do que está no **art. 6º**, são atividades de competência precípua da própria REGIÃO METROPOLITANA, e não do ESTADO:

- o planejamento integrado da REGIÃO METROPOLITANA (inc. I);

- a unificação da execução dos serviços comuns (inc. II);
- a coordenação da execução dos programas de interesse metropolitano (inc. III);
- o controle, elaboração, supervisão e avaliação da prestação desses serviços (inc. IV, V e VI); e
- a atuação dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas (inc. VII),

Isso não significa que a própria REGIÃO METROPOLITANA e os MUNICÍPIOS que a compõem não possam assinar convênios e acordos de cooperação com o ESTADO para a melhor executar suas funções, inclusive no plano da fiscalização e controle.

Nesse sentido, torno a lembrar da L. 11.107/2005 que dispõe sobre o CONSÓRCIO PÚBLICO entre entes da federação para atingir objetivos comuns.

Isso não é só possível, mas eventualmente recomendável.

Entretanto, o SUPREMO não pode perder o foco do problema e entender que tais providências são institucional e juridicamente do ESTADO.

O **art. 7º** é ainda mais acintoso.

Outorga, explicitamente, a competência executiva e administrativa do ESTADO em matérias referentes à REGIÃO METROPOLITANA.

Atribui ao ESTADO a titularidade dos serviços de INTERESSE REGIONAL, tanto que fixa a competência do ESTADO para

*"... **organizar e prestar** diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano."*

Como visto, na REGIÃO METROPOLITANA a titularidade da concessão dos serviços é dos MUNICÍPIOS em conjunto, com o diferencial de que se trata de providência que precisa necessariamente ser tomada em acordo de interesses municipais.

Não se trata de interesse estadual - e nem de interesse isoladamente municipal - e, portanto, de sua competência.

Há aqui também violação da autonomia municipal e do art. 25, § 3º, da CF.

A titularidade, a prestação do serviço, a concessão do serviço, os termos dessa concessão e a política tarifária é competência da própria REGIÃO METROPOLITANA que, muito embora não seja ente político autônomo, é entidade administrativa vinculada aos interesses integrados dos MUNICÍPIOS.

O § 1º do art. 7º é paradigmático do erro da lei na interpretação do art. 25, § 3º, da CF.

Como já dito, é possível o estabelecimento de convênios e consórcios entre a REGIÃO METROPOLITANA e o ESTADO que possibilitem

maior eficiência, qualidade e controle na prestação dos serviços de interesse comum.

Declaro a inconstitucionalidade integral dos arts. 6º e 7º da LC 87/97.

(3) Arts. 8º, 9º e 10 da LC 87/97.

Já os **arts. 8º**⁽³⁸⁾ e **9º**⁽³⁹⁾ apenas prevêem que os órgãos setoriais estaduais e os projetos e programas municipais deverão se compatibilizar com o PLANO DIRETOR METROPOLITANO.

A medida é salutar como forma de construir coerência e eficácia de atuação entre todos os órgãos públicos - estaduais e municipais - que atuam no âmbito da população da REGIÃO METROPOLITANA.

A necessidade de coerência e compatibilidade de atuação estadual e municipal com o planejamento da REGIÃO METROPOLITANA, ao contrário de enfraquecer, fortalece o sentido do "federalismo cooperativo" e o próprio princípio federativo.

Já o **art. 10**⁽⁴⁰⁾ está a exigir uma leitura conforme a Constituição.

³⁸ **LC 87/97:**

Art. 8º - Os órgãos setoriais estaduais deverão compatibilizar seus planos, programas e projetos relativos às funções públicas e serviços de interesse comum na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Plano Diretor Metropolitano.

³⁹ **LC 87/97:**

Art. 9º - Os planos, programas e projetos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão observar o disposto no Plano Diretor Metropolitano.

Uma interpretação desavisada do dispositivo poderia levar à compreensão de que se está a tratar do poder executivo estadual.

Por todos os motivos já expostos, essa interpretação específica, que atribui ao poder executivo estadual a função de órgão executivo da REGIÃO METROPOLITANA enfraquece o princípio federativo e atribui função administrativa inconstitucional ao ESTADO.

É de se dar interpretação conforme a Constituição para se entender que "o poder executivo" não pode ser o poder executivo do ESTADO, mas os poderes executivos municipais e os órgãos executivos eventualmente criados para a REGIÃO METROPOLITANA.

(4) Arts. 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da L. 2.869/97.

Passo para a L. 2.869/97.

Ela regula o regime de prestação do serviço público de TRANSPORTE FERROVIÁRIO E METROVIÁRIO DE PASSAGEIROS e o serviço público de SANEAMENTO BÁSICO no ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

A premissa da qual parte toma por base a titularidade dos serviços como sendo do ESTADO.

⁴⁰ LC 87/97:

Art. 10 - O Poder Executivo, na qualidade de órgão executivo da Região Metropolitana, exercerá a sua atividade através da sua Administração Direta e Indireta.

O art. 1º, § 2º⁽⁴¹⁾ é expresso nesse sentido, muito embora não seja objeto da presente ação.

Tanto assim que os artigos aqui atacados dispõem acerca das relações entre concessionário ou permissionário e a ASEP/RJ (AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

Os **arts. 8º a 11** fixam regras a serem observadas na relação de concessão estabelecida entre concessionárias e permissionárias e a Agência Estadual no campo do TRANSPORTE FERROVIÁRIO E METROVIÁRIO.

Já os **arts. 11 a 21** tratam da relação entre concessionárias e permissionárias e a AGÊNCIA ESTADUAL no tema do SANEAMENTO BÁSICO.

O serviço público do SANEAMENTO BÁSICO é, como já visto, de competência intermunicipal, a ser exercida no âmbito das REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.

Já o TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO INTRAMUNICIPAL é claramente interesse local.

⁴¹ **L. 2.869, de 18 de dezembro de 1997:**

Art. 1º - O serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro poderá ser prestado por pessoas jurídicas de direito privado sob o regime de concessão ou permissão, nos termos desta Lei, seu regulamento e pelo que dispuserem os respectivos contratos.

.....
§ 2º - Entende-se por serviço de transporte metroviário de passageiros, para os fins desta Lei, o serviço público prestado através da utilização das linhas metroviárias existentes ou a serem implantadas dentro da REGIÃO METROPOLITANA do Rio de Janeiro e cuja competência é do ESTADO.

O art. 30, V, CF⁽⁴²⁾ - que traz um elenco exemplificativo da competência municipal - é explícito ao reconhecer que, ao menos o "transporte coletivo" é serviço público de interesse local.

A sua prestação entre MUNICÍPIOS apenas demonstra que, nesses casos, o serviço público é de interesse intermunicipal ou metropolitano.

Não chega a ser interesse ou competência estadual.

É preciso, entretanto, fazer uma separação.

O TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO, quando INTRAMUNICIPAL, é, por óbvio, de competência do município.

Já o TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO INTERMUNICIPAL é hoje de competência dos ESTADOS.

A questão é que o TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO INTERMUNICIPAL em REGIÕES METROPOLITANAS, ou seja, entre municípios conurbados, tem clara semelhança com o transporte intramunicipal.

Sua intenção não é transporte entre municípios propriamente.

⁴² **Constituição de 1988:**

Art. 30. Compete aos MUNICÍPIOS:

.....
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

É o deslocamento dentro de um espaço definido e contínuo representado por municípios interligados.

É um TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO INTRAMETROPOLITANO.

Daí sua competência ser metropolitana, ou por meio do acordo de interesse dos municípios.

Não pode lei estadual regular a forma de relação jurídica entre concessionária e o Poder Público Municipal.

Não pode sujeitar SERVIÇO PÚBLICO DE INTERESSE METROPOLITANO ao controle de AGÊNCIA ESTADUAL por caracterização de invasão desproporcional no âmbito de autonomia dos MUNICÍPIOS.

Obviamente, nunca é demais lembrar que os MUNICÍPIOS, tanto individualmente, quando em conjunto, no espaço decisório das REGIÕES METROPOLITANAS, têm liberdade para delegarem tais serviços à autoridade estadual e até, por acordo público, submeter o controle dessa atividade à competência da AGÊNCIA ESTADUAL.

A medida, como visto, não seria apenas possível, como, em alguns casos, necessária para garantir a boa execução do serviço.

Os arts. 8º a 10 e 11 a 21 são inconstitucionais por violação ao princípio federativo e à autonomia dos MUNICÍPIOS.

2.7. CONCLUSÕES.

Caminho para conclusão.

(1) PREMISSAS CONCLUSIVAS.

Diante da linha de argumentação que se estabeleceu nesse voto, é possível organizar as principais conclusões:

(1.1) As REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES não são entidades políticas autônomas de nosso sistema federativo, mas, sim, entes com função administrativa e executória;

(1.2) Tais entes não detêm competência político-legislativa própria;

(1.3) Sua competência, bem como suas atribuições, são, na verdade, o somatório integrado das competências e atribuições dos MUNICÍPIOS formadores;

(1.4) O INTERESSE METROPOLITANO é o conjunto dos interesses dos MUNICÍPIOS sob uma perspectiva intermunicipal;

(1.5) As funções administrativas e executivas da REGIÃO METROPOLITANA somente podem ser exercidas por órgão próprio ou por outro órgão (público ou privado) a partir da autorização ou concessão dos MUNICÍPIOS formadores;

(1.6) O art. 25, § 3º, da CF somente pode ser entendido a partir do princípio federativo e conservando-se a autonomia municipal.

(1.7) Em matéria de REGIÃO METROPOLITANA, os ESTADOS detêm uma competência dita "*procedimental*", ou seja, cabe a eles, por meio de lei complementar, instituir esse ente e prever sua organização e funcionamento interno;

(1.8) A instituição da REGIÃO METROPOLITANA deverá observar, para fins do saneamento básico, certa identidade sócio-econômica da comunidade da região e, necessariamente, dois juízos:

(a) de viabilidade técnica - guardar lógica com as bacias hidrográficas ou com a possibilidade de sua transposição ou integração com outras; e

(b) de viabilidade econômica - subsídios cruzados e tarifas sociais;

(1.9) A previsão da organização interna da REGIÃO METROPOLITANA deverá observar o princípio da igualdade municipal ou o princípio da representação proporcional entre os MUNICÍPIOS a depender das circunstâncias sócio-econômicas da região, bem como de proporção de suas respectivas populações;

(1.10) Caberá aos MUNICÍPIOS integrantes da região decidir, no âmbito do CONSELHO DELIBERATIVO, a forma como prestarão os serviços de natureza metropolitana, especialmente aqueles referente ao SANEAMENTO BÁSICO;

(1.11) Sendo de competência e titularidade intermunicipal, no âmbito AGLUTINAÇÃO DE MUNICÍPIOS (REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES), a prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO, tais MUNICÍPIOS, em acordo ou consenso, poderão decidir se prestam o serviço por meio:

(a) de administração própria e direta de um, alguns ou todos os MUNICÍPIOS;

(b) de administração do ESTADO;

(c) de empresa intermunicipal;

(d) da COMPANHIA ESTADUAL;

(e) de concessão para entidade particular;

(Reitero que o SANEAMENTO BÁSICO é um dos temas mais complexos do direito administrativo, especialmente pela

diversidade de formas com que ESTADOS e MUNICÍPIOS, formal ou informalmente, dividiram competências.)

(1.12) A decisão do SUPREMO, nessa matéria, deve viabilizar fórmulas flexíveis de forma que a população, por meio de unificação da interpretação do tema, não seja prejudicada com suspensões dos serviços de ABASTECIMENTO DE ÁGUA e TRATAMENTO DE ESGOTO, ora existentes;

(1.13) O SANEAMENTO BÁSICO, por se constituir em típico interesse intermunicipal, não pode ser atribuído ao âmbito estadual, sob pena de violação grave à federação e à autonomia dos MUNICÍPIOS.

(1.14) No âmbito das AGLUTINAÇÕES MUNICIPAIS, será proibida, como regra geral, a exploração individual do serviço pelos MUNICÍPIOS isoladamente.

Tal proibição tem por objetivo viabilizar a prestação para os municípios mais carentes por meio de aproximações municipais que possibilitem que a demanda por água seja interligada à oferta de água, permitindo-se, inclusive, a transposição de bacias, a instituição de sistemas integrados com múltiplas fontes hídricas, a divisão de uma mesma bacia entre duas regiões ou municípios, etc.

(1.15) A competência de instituição das regiões e viabilização da prestação de serviços de interesse metropolitano não se confunde com a competência administrativa ou executória, essa sim vinculada institucionalmente à participação dos MUNICÍPIOS envolvidos.

(1.16) Qualquer legislação que atribua a competência executória de REGIÕES METROPOLITANAS ao ESTADO ou, de alguma forma, subordine as deliberações da AGLUTINAÇÃO a um aceite ou autorização da Assembléia Legislativa Estadual é inconstitucional.

(1.17) Na mesma linha, é inconstitucional a legislação complementar estadual que, ao criar a estrutura de funcionamento da REGIÃO METROPOLITANA, vincule a indicação dos representantes municipais à autorização do GOVERNADOR DO ESTADO ou de qualquer autoridade estadual.

(2) CONCLUSÕES FINAIS.

Do exposto, a competência estadual em matéria de AGLUTINAÇÕES MUNICIPAIS se exaure na instituição e na criação de uma estrutura de organização e funcionamento dentro dos critérios trazidos pela Constituição.

Assim, é claramente responsabilidade do Estado criar condições econômicas e técnicas para que toda a população receba um serviço universal e de qualidade:

(a) por meio de aproximações de municípios superavitários e deficitários; e

(b) aproximação de municípios com abundância de recursos hídricos com municípios com pouca oferta de água em relação à sua demanda.

São inconstitucionais os dispositivos que regulem, como se fosse competência estadual, o regime jurídico de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de natureza municipal, como o SANEAMENTO BÁSICO.

São ainda inconstitucionais os artigos que atribuam o controle e a fiscalização desses serviços a órgãos vinculados à administração estadual, salvo se isso advir de autorização dos municípios que compõe o aglomerado e por meio de convênio de cooperação.

Concluo.

Divirjo de MAURÍCIO.

Declaro a inconstitucionalidade

(1) da expressão "*a ser submetido à Assembléia Legislativa*" contida no inciso I, do art. 5º, da LC 87/97;

(2) dos arts. 6º e 7º da LC 87/97; e

(3) dos arts. 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da L. 2.869/97.

Determino a interpretação conforme do art. 10 da LC 87/97 no sentido de afastar a interpretação de que se trata, no artigo, do Poder Executivo Estadual.