

REGIÕES METROPOLITANAS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE COMUM

Pedro Gonçalves da Rocha Slawinski*

SUMÁRIO. 1. Introdução. 2. Antecedentes históricos. 3. Necessidade e função metropolitana. 4. Conceito de Região Metropolitana. Distinção entre Interesse local e Interesse comum. 5. Competência comum. Cooperação entre entes federativos. 6. Região Metropolitana. Serviços Públicos de interesse comum. Competência Estadual e Municipal. 7. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO.

A questão das regiões metropolitanas continua importante e atual, tendo em vista as questões decorrentes dos processos de desestatização, da titularidade para a prestação de serviços públicos nas regiões metropolitanas, da cooperação entre entes públicos, convênios, acordos de programa, Lei de PPPs, para não falar na recente lei de consórcios públicos.

Tanto é assim que os municípios têm questionado, no Supremo Tribunal Federal, a criação de regiões metropolitanas, alegando que a instituição das mesmas atrai competências originariamente dos municípios para as mãos do Estado, caracterizando uma usurpação de competências municipais.¹

O tema encontra-se intimamente ligado ao questionamento acerca da efetividade dos direitos fundamentais do homem, no sentido de tornar esses direitos de fato acessíveis, de forma igualitária, a todos os habitantes da federação, pois, como bem observou Marcos Juruena Villela Souto, “há necessidade de se assegurar um volume mínimo de pessoas fazendo uso de um serviço público para que ele se torne viável. No caso da região metropolitana, essa escala mínima de serviços faz com que municípios mais pobres consigam ter o mesmo serviço que os municípios mais ricos.”²

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

A Constituição Brasileira de 1937, em seu artigo 29, inaugurou a previsão de agrupamento de Municípios da mesma região para a administração de serviços comuns, cabendo ao Estado regular o meio de

* Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

¹ É o caso das ADINS n.ºs 1826-0; 1842-5 e 1843-1, ainda em curso no Supremo Tribunal Federal.

² VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Parcerias Decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. Artigo publicado na Revista de Direito da Procuradoria Geral. Volume 59. Rio de Janeiro. 2005. páginas 155/156.

constituir-se o agrupamento e a forma de sua administração.

O projeto da Constituição seguinte, submetido ao Congresso Nacional em 1966, silenciou sobre a matéria. Entretanto, emenda aditiva, proposta pelo Senador EURICO REZENDE, inspirada em anterior sugestão de HELY LOPES MEIRELLES,³ viria a traduzir-se no preceito do artigo 157, § 10, da Carta Constitucional de 1967, atribuindo à União, mediante lei complementar, o estabelecimento de regiões metropolitanas constituídas por Municípios integrantes da mesma comunidade sócioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Assim, a norma que inaugurou a constitucionalização das regiões metropolitanas no Brasil foi o artigo 157, §10, da Constituição de 1967, nela inserida pela Emenda n.º. 848.

A referida norma previa que a União, mediante lei complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade sócioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional n.º. 01 de 1969, a matéria passou a ser tratada no artigo 164, que previa que a União, mediante lei complementar, poderia, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa fizessem parte da mesma região sócioeconômica.

Com o advento da Constituição de 1988, ocorreu a transferência para os Estados da competência para instituir Regiões Metropolitanas.

3. NECESSIDADE E FUNÇÃO METROPOLITANA.

Em primeiro lugar, antes de abordar o conceito de Regiões Metropolitanas, entende-se necessário o estudo do conceito de necessidade metropolitana e função metropolitana. Para tal finalidade, cabe, aqui, citar EROS ROBERTO GRAU:

“(…) a expressão função metropolitana pode ser tomada em duas acepções: ora para expressar atividades privadas exercidas no espaço metropolitano, ora para referir tipos específicos de atuação governamental. As funções metropolitanas, enquanto consideradas atividades privadas que se desenvolvem no espaço metropolitano, condicionam as necessidades metropolitanas, que encontram como contrapartida

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 7.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 315.

específicos tipos de atuação governamental, dirigidos a sua satisfação: a esses tipos de atuação é que denominamos função metropolitana, na sua segunda acepção⁴.”

O renomado autor trabalha, na mencionada obra, com a delimitação do conceito de função metropolitana retirado do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, que considerou funções metropolitanas como as seguintes:

“(…) atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre os diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais. Para que o conceito possa ser aplicado, indistintamente, a qualquer realidade metropolitana, basta que se substitua a expressão ‘diferentes municípios’ por ‘diferentes unidades administrativas com atuação na área’⁵.”

Prossegue o mesmo autor, considerando que o conceito adotado pelo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo encontra complementação em outro, ali, também, formulado, de faixa de interesse metropolitano: “atividades e serviços públicos desempenhados por órgãos estatais e paraestatais que, embora não se enquadrando no conceito de função metropolitana, exigem coordenação ao nível metropolitano, pelas relações que guardam com o desenvolvimento integrado da área⁶.”

Para ALAOR CAFFÉ ALVES, a condição básica a ser observada pelo Estado para a instituição de uma região metropolitana é justamente o fato de que certos serviços dentro da região devem ter tratamento comum, integrado. São as chamadas funções públicas de interesse comum⁷.

EROS ROBERTO GRAU afirma, ainda, que uma função pública, que necessita de tratamento integrado entre vários municípios juntamente com o Estado, passa a ser uma função pública de interesse comum, precisando, portanto, de gestão unificada. Esta seria, basicamente, uma gestão conjugada de todas as entidades autônomas que existem no limite de uma região

⁴ GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas*; regime jurídico. São Paulo: José Bushatsky, 1974. p. 16.

⁵ PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO. Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, 1971, p. 189.

⁶ Id.

⁷ ALVES, Alaôr Caffé. Ambiente urbano e a proteção ambiental. A questão metropolitana. O grande desafio do século XXI. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, mar./abr. 2002. p. 106.

metropolitana⁸.

Não há dúvida de que a grande expansão urbana ocorrida no decorrer do século XX, que, no Brasil, tomou maiores proporções a partir da segunda metade do referido século e que gerou o surgimento das grandes metrópoles urbanas, veio a trazer uma série de relações e interações entre os núcleos urbanos integrados que veio a demandar uma expansão proporcional dos serviços públicos.

Comentando tal fenômeno, LUÍS ROBERTO BARROSO escreve que:

“Percebeu-se, com relativa facilidade, que os Municípios isoladamente não eram capazes de prestar os serviços demandados por essa enorme quantidade de pessoas que passou a viver nos grandes centros ou ao seu redor, sem qualquer preocupação específica com os limites municipais. O fato é que atender às necessidades desse contingente populacional tornou-se caro, complexo e muitas vezes tecnicamente inviável para cada Município sozinho. A solução foi adotar-se a prestação integrada pela autoridade regional, no caso os Estados, de modo que o interesse público – aí entendido o interesse primário, isto é, da população, e não o interesse fazendário de cada ente estatal – fosse mais bem atendido⁹.”

No mesmo sentido, MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO, observa que:

“(…) é importante chamar a atenção para o detalhe que uma lei que institui região metropolitana pressupõe um fenômeno econômico, fático, social e urbanístico, que é a conurbação. Portanto, quando existe uma conurbação os interesses estão interpenetrados, não se percebe mais onde termina um município e começa o outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos¹⁰.”

Já com relação ao conceito de necessidade metropolitana, prossegue EROS ROBERTO GRAU, em sua conceituação, afirmando que:

⁸ Id.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 133.

¹⁰ VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Parcerias Decorrentes do Programa Estadual de Desestatização*. Artigo publicado na Revista de Direito da Procuradoria Geral. Volume 59. Rio de Janeiro. 2005. páginas 156.

“(…) as necessidades metropolitanas decorrem do fenômeno da concentração urbana e exigem soluções que só podem ser equacionadas a nível global. Tão grande é a sua magnitude, conexão e interdependência que qualquer problema ou perturbação que alcance apenas uma parte da comunidade metropolitana poderá afetá-la em sua integridade, comprometendo o equilíbrio metropolitano. As soluções a serem a elas conferidas, portanto, não correspondem à simples adição de soluções parciais e isoladas, demandando, para a sua realização, perfeita integração entre todas as unidades de atuação na área metropolitana, públicas e privadas¹¹.”

O que se desprende de tal explanação vem a ser uma consequência importante, ou seja, a necessidade de uma conexão entre as diferentes esferas de poder federativo, político e administrativo, entre si, e, se houver necessidade, em parceria com a iniciativa privada, no sentido de se obter soluções eficientes e satisfatórias para a demanda de serviços públicos, nas megalópoles urbanas e nos grandes centros de conurbação, de grande concentração demográfica, onde as necessidades de investimento e infraestrutura são de maior vulto. É exatamente o caso dos problemas que envolvem os serviços de saneamento básico; transporte coletivo intermunicipal; distribuição de gás canalizado; aproveitamento de recursos hídricos; disciplina do uso do solo; comunicação e outros que demandam alto grau de conexão, interdependência e, na maioria dos casos, extrapolam as fronteiras municipais, razão pela qual, como acentua o autor citado, podem os mecanismos que neles são utilizados serem chamados de metropolitanos, a envolver a necessária coordenação entre as funções exercidas por diferentes centros de competência político-administrativos, que podem ou não pertencer a diferentes entes federativos municipais ou estaduais.

Assim sendo, temos que as necessidades metropolitanas serão aquelas que demandam funções públicas que exigem, para a sua consecução, coordenação entre vários centros de competência político-administrativos, que podem ou não pertencer a diferentes entes federativos municipais ou estaduais, que podem ou não se superpor, podendo, ainda, conforme o caso, envolver parceria com a iniciativa privada.

O crescimento dos grandes centros urbanos e a mencionada necessidade de coordenação de uma gestão associada entre diferentes entes reflete uma das consequências do processo da modernidade, com a passagem da *Gemeinschaft* (comunidade) para a *Gesellschaft* (associação).

¹¹ GRAU, Eros Roberto. 1974. p. 16.

Voltando aos serviços de saneamento, de transporte coletivo, distribuição de gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos, habitações, de comunicação, e outros que demandam alto grau de conexão, interdependência, ressalta o próprio autor anteriormente citado,¹² em passagem estritamente conectada com o tema aqui tratado, que:

“Se, por um lado, as atividades e serviços urbanos, nas cidades não conurbadas, são satisfatoriamente empreendidos pelas administrações locais, isoladamente, é certo também que, nas regiões metropolitanas, uma parte delas pode consubstanciar função metropolitana e outra não. É o caso, por exemplo, da função abastecimento de água, onde a captação, adução e tratamento não prescindem de uma administração unificada, sendo de interesse estritamente local, porém – e podendo não merecer aquele tipo de administração – a sua distribuição ao consumo¹³.”

Assim, prossegue o referido autor:

“Ainda que interferências e conexões existam, por exemplo, entre a função distribuição de água ao consumo e outras mais – serviços de esgotos, controle de poluição, etc. – não são elas tão relevantes a ponto de configurarem uma função metropolitana: isso apenas ocorrerá quando das suas interferências e conexões resultar a necessidade de ação unificada e planejada que ultrapasse os limites de competência das várias unidades com ação administrativa na área sobre a qual repercutem. No caso brasileiro, poderemos dizer que tal apenas se verifica quando, das interferências e conexões da função governamental considerada, resultar a necessidade de ação unificada e planejada que ultrapasse os limites institucionais dos municípios integrantes de uma região conurbada. Assim, serão metropolitanas exclusivamente as funções governamentais que se apresentem voltadas ao interesse comum, na medida em que suas repercussões alcançam a generalidade da região conurbada, no caso brasileiro, a generalidade dos municípios que a integram. Como funções governamentais

¹² Id. p. 19.

¹³ Id.

metropolitanas, encontraremos, entre outras, a título exemplificativo, a produção de água potável; o afastamento, tratamento e disposição final de esgotos; quanto ao sistema viário, as vias expressas intermunicipais; quanto ao controle de uso do solo, a preservação de espaços abertos, a fixação de densidades máximas, a localização de estabelecimentos industriais.”¹⁴

Podemos acrescentar, ainda, que as referidas atividades, ou seja, produção e distribuição de água potável; o afastamento, tratamento e disposição final de esgotos; quanto ao sistema viário, as vias expressas intermunicipais, possuem a natureza de serviços públicos.

A conseqüência direta de tal constatação vem a ser a existência da necessidade de coordenação, em conexão e integração, dependente de um prévio planejamento, entre os diferentes órgãos administrativos das diferentes unidades administrativas, no exercício do feixe de competências próprio a cada uma delas, no sentido de possibilitar soluções, com razoável grau de eficiência.

A recente Lei n.º 11.107, de 06.04.2005, que dispõe sobre normas de contratação de consórcios públicos, não inviabilizou a instituição da região metropolitana, somente veio a oferecer mais instrumentos para a gestão associada de serviços públicos.

4. CONCEITO DE REGIÃO METROPOLITANA. DISTINÇÃO ENTRE INTERESSE LOCAL E INTERESSE COMUM.

Uma vez tecidas essas considerações, passamos ao estudo do conceito de região metropolitana. O conceito de região metropolitana é elaborado, novamente, por EROS ROBERTO GRAU, que, em sentido amplo, a conceitua como:

“O conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui 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 coordenada e planejadamente exercitadas. Para o caso brasileiro, adite-se que será ela o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-

¹⁴ Id.

territoriais, contíguas e superpostas entre si – Estados e Municípios.”¹⁵

Seguindo o mesmo raciocínio, as regiões metropolitanas, sendo aglomerações urbanas e microrregiões, as quais não se confundem com entes políticos, são entidades administrativas compostas por Municípios, que visam à realização de funções públicas de interesse comum, funções estas que compete ao Estado integrar e, principalmente, realizar. Para HELY LOPES MEIRELLES, a Região Metropolitana seria entendida no seguinte conceito:

“(…) não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios. Para o referido autor, na nossa organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política. A Região Metropolitana será apenas uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa. A sua administração poderá ser feita por entidade autárquica (autarquia) ou paraestatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou até mesmo ser atribuída a um órgão do Estado (Secretaria de Estado), ou a um colegiado de representantes do Estado e dos Municípios (Comissão ou Conselho), segundo os interesses e as conveniências de cada Região, mas o que não se admite é a constituição da Região Metropolitana ou da sua administração como entidade política ou, mesmo, político-administrativa”¹⁶.

CAIO TÁCITO arrola a concepção de Região Metropolitana que se segue:

“A Região Metropolitana representa uma comunhão de urbes que fez nascer o neologismo, que já ingressou no Dicionário Aurélio: conurbação (com + urbe + ação) – ‘conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios, ou por cidades reunidas, que se constituem uma seqüência, sem contudo, se confundirem’. A Região Metropolitana não é, contudo, uma entidade política-administrativa intermediária entre o Estado e o Município, mas apenas uma área administrativa de serviços especiais, cuja administração poderá ser atribuída a uma pessoa administrativa autárquica ou paraestatal, ou mesmo a órgão da administração direta estadual.”¹⁷

¹⁵ Id.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. 1993 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros. p. 75.

¹⁷ TÁCITO, Caio. *Saneamento básico – região metropolitana. Competência estadual*. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, v. 6, p. 453-457, 2002.

SÉRGIO FERRAZ conceituou região metropolitana da seguinte forma:

“(...) é o grupamento de municípios, que por apresentarem características sócioeconômicas homogêneas, demandam uma realização conjunta dos serviços de interesse comum. O texto constitucional agrega, ao cerne da definição, duas outras notas: a de que a região metropolitana só se institucionaliza mediante lei complementar; e a de que é irrelevante, para sua instituição, que a comunidade de municípios esteja compreendida dentro de um mesmo estado-membro¹⁸.”

A importância de uma abordagem acerca das regiões metropolitanas, para o presente trabalho, reside, ainda, em fenômenos econômico-sociais. Em se tratando da realidade brasileira, representam uma significativa concentração de população, trabalho, capital, sendo onde a exigência de uma melhoria e eficiência crescente de serviços públicos, coeficientes de eficiência econômica, equipamentos e instalações urbanas se afigura mais e mais necessária. Isso porque o desenvolvimento urbano explosivo e descontrolado das grandes metrópoles brasileiras, associado às migrações das regiões menos favorecidas economicamente para os grandes centros urbanos brasileiros (como as megalópoles de Rio de Janeiro e São Paulo), em conjunto com a falta de um adequado planejamento urbano, a recessão econômica e os efeitos da globalização vêm, ao longo dos últimos anos, impossibilitando uma correspondente criação e manutenção de serviços públicos com a eficiência necessária para atender, de forma razoável, correspondente e proporcional, às necessidades essenciais da população das referidas regiões, como, aliás, já notava, na década de 70, EROS ROBERTO GRAU, na obra citada¹⁹.

A situação atual não mudou muito. Com efeito, em recente artigo, MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO observa que:

“(...) Há necessidade de se assegurar um volume mínimo de pessoas fazendo uso de um serviço público para que ele se torne viável. No caso da região metropolitana, essa escala mínima de serviços faz com que municípios mais pobres consigam ter o mesmo serviço que os municípios mais ricos. Destarte, no

¹⁸ FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. *Revista de Direito Público*, n. 37-38, p. 19-24, jan./jun. 1976.

¹⁹ Atualmente, por exemplo, a rede de esgotos serve apenas trinta por cento da população da cidade de São Paulo, atendendo, o abastecimento de água potável, tão somente a cinquenta por cento dela. Cf. O Estado de São Paulo. 11. 08.71. Apud Eros Roberto Grau. 1974. p. 16.

contexto em debate, o Município do Rio de Janeiro é parcela importante na composição dessa escala dentro da região metropolitana, para que municípios que não têm a mesma capacidade de atração de investimentos consigam ser contemplados pelo serviço público, e assim se promova a inclusão social, que é elemento indispensável do princípio da dignidade humana. Não pode o Município do Rio de Janeiro pretender exercer alguns tipos de competência criando uma casta de consumidores mais bem remunerados e esfacelando uma relação econômica que pode desequilibrar o serviço. Mais grave é fazer com que, se as concessionárias quebrarem, o serviço volte para as mãos do Estado, que não tem condições de prestá-lo (por isso desenvolveu o processo de desestatização)²⁰.”

Surge, assim, um outro plano de importância a ligar as regiões metropolitanas e os serviços públicos acima mencionados. Como as regiões metropolitanas brasileiras refletem, de modo nítido, as desigualdades que caracterizam o Estado Brasileiro, como um todo, compete ao Poder Público, seja qual for o ente federativo, a função de fomentar as mudanças compensatórias, seja no campo da necessidade, seja no campo de eficiência, nas estruturas das regiões metropolitanas, aumentando, assim, mais ainda, a responsabilidade das esferas competentes do Poder Público.

Tais medidas, no entanto, dependem, para atingir o grau de eficiência necessário, novamente no dizer de EROS ROBERTO GRAU, de:

“(...) uma ação unificada e planejada, que ultrapasse os limites institucionais das várias unidades administrativas com ação na região metropolitana; em face da realidade brasileira, poderemos afirmar, serão elas aquelas que se apresentam como inerentes ao interesse comum metropolitano, não estando condicionadas, pois, tão somente pelos interesses locais de cada um dos municípios integrantes de sua área. Ora, como vimos, o interesse metropolitano torna impositiva a ação planejada, em função da política de ação global metropolitana²¹.”

Ocorre que a República Federativa do Brasil é uma federação, sendo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

²⁰ VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Parcerias Decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. Artigo publicado na Revista de Direito da Procuradoria Geral. Volume 59. Rio de Janeiro. 2005. páginas 155/156.

²¹ Id.

acrescentou, ainda, os Municípios aos entes federativos outrora existentes, ou seja, a União, os Estados e o Distrito Federal.

Assim, como as funções metropolitanas, como já visto anteriormente, são conexas, integradas e, portanto, interdependentes, ocasionando conflitos acerca da competência institucional. Eros Roberto Grau notou que:

“Ora, como vimos, o interesse metropolitano torna impositiva a ação planejada, em função da política de ação global metropolitana. Pois bem, como as funções governamentais metropolitanas – as que se estruturam conforme aquela impositividade – são conexas e interdependentes, algumas vezes, a diversidade de orientação entre as diferentes áreas de governo ou entre as diversas entidades públicas que atuam numa região metropolitana implica em que os esforços de uma anulem ou conflitem com os da outra. Tais conflitos podem ocorrer, na primeira hipótese, entre governos federal, estadual e municipal, – com estes últimos apenas no caso brasileiro – e, na segunda, com muita frequência, entre as inúmeras entidades que dinamizam atividades executivas dos governos com jurisdição na área²².”

Pois bem, por esta razão é que se impõe a necessidade de uma estratégia global metropolitana de planejamento, que envolva atividades coordenadas e integradas, de acordo com o ordenamento jurídico, a ser realizada entre todas as unidades de administração, pertencentes a diferentes entes federativos ou não, a diferentes entidades ou não, de molde a possibilitar, inclusive, um melhor atendimento ao princípio da eficiência. Cabe aqui, novamente, recordar outra bem lançada e elucidativa observação de EROS ROBERTO GRAU:

“(…) a implantação de um sistema de planejamento integrado nas regiões metropolitanas exige o estabelecimento de mecanismos institucionais adequáveis a esse sistema e à estrutura da organização jurídica nacional. O modo de atuação das entidades públicas envolvidas no processo deverá sofrer ajustamento, no sentido de possibilitar o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis, o que a sua coordenação, como condição necessária, embora não suficiente, assegurará²³.”

²² Id. p. 37-38.

²³ Id.

A necessidade de uma maior integração pode variar, de um grau menor, quando o interesse for apenas peculiar (tal como previsto nas Constituições anteriores, de 1946, 1967 e na Emenda Constitucional nº. 01/1969) ou local (tal como previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), para um grau maior, quando o interesse for comum a mais de um município, portanto, regional (logo, estadual ou federal).

Para a matéria que diga respeito à autonomia municipal, a atual Constituição utilizou-se da expressão “interesse local”, que substitui a terminologia adotada nas Constituições anteriores, que destinavam para a autonomia municipal a reserva de assuntos de peculiar interesse para os Municípios (Constituição Federal de 1946, artigo 28, II; Constituição Federal de 1967, artigo 16, inciso II; Emenda Constitucional nº01/69, artigo 15, II). Não se pode perder de vista, porém, que o Município, como bem ressaltou CAIO TÁCITO:

“(…) não é um ente estanque e isolado na comunidade nacional da qual participa. A noção antes do peculiar interesse como agora do interesse local não deverá ser entendida em termos absolutos, mas segundo o grau de sua dominância no atendimento a necessidades comunitárias²⁴.”

5. COMPETÊNCIA COMUM. COOPERAÇÃO ENTRE ENTES FEDERATIVOS.

Com relação ao estudo da competência comum, HELY LOPES MEIRELLES observou que:

“A Constituição da República instituiu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para as matérias enumeradas em seu art. 23. Por competência comum deve-se entender a que cabe, indiferentemente, às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais²⁵.”

O artigo 23 da Constituição Federal cuida das competências comuns dos entes federativos. Dispõe o artigo 23, inciso IX, o que se segue:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...).”

²⁴ TÁCITO, Caio. op. cit.

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros. 1993. p.118.

Como se trata de competência comum, temos um caso de cooperação entre os entes federativos e não de exclusão, o que significa a hipótese de uma ação coordenada, entre os entes federativos, em matéria de saneamento básico. Estamos tratando, neste caso, do exercício do federalismo cooperativo, que enseja a promoção de uma livre cooperação da União com os entes federados. Cabe ressaltar que o parágrafo único do artigo 23 prevê a necessidade de lei complementar para fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Surge, então, a questão acerca da possibilidade de, na ausência de lei complementar, ser ou não possível, aos entes federativos, exercer a referida competência constitucional. Lucia Valle Figueiredo defende o entendimento no sentido de que a falta de lei complementar não impede que os entes federados exerçam suas competências nesta matéria²⁶.

6. REGIÃO METROPOLITANA. SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE COMUM. COMPETÊNCIA ESTADUAL E MUNICIPAL.

Conforme visto anteriormente, algumas vezes, a diversidade de orientação entre as diferentes áreas de governo dos diversos entes federativos ou entre as diversas entidades públicas (agora com a inclusão dos consórcios públicos, nos termos da Lei 11.107, de 06.04.2005, em seu artigo 6º, *caput*, inciso I, se entendermos que a referida norma é compatível com o artigo 37 e seguintes da Constituição Federal) que atuam numa região metropolitana pode, como observou EROS ROBERTO GRAU²⁷, fazer com que os esforços de uma anulem ou conflitem com os da outra. Tais conflitos podem ocorrer, na primeira hipótese, entre governos federal, estadual e municipal, – com estes últimos apenas no caso brasileiro – e, na segunda, com muita frequência, entre as inúmeras entidades que dinamizam atividades executivas dos governos com jurisdição na área²⁸.

A Constituição de 1988, em seu artigo 25, § 3º., conferiu aos Estados membros o poder de, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, agrupando Municípios limítrofes para a integração de funções públicas ou funções metropolitanas de interesse comum.

Surge, então, a necessidade de abordar o suposto confronto entre o interesse peculiar e o interesse regional metropolitano ou, como a doutrina atual o denomina, o interesse comum.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil contém, no dispositivo corporificado no inciso V do artigo 30, uma norma que prevê a cláusula genérica pela qual cumpre ao Município prestar quaisquer

²⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos estados e municípios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 207, p. 5-19, 1997, p. 5.

²⁷ Id.

²⁸ GRAU, Eros Roberto. 1974. p. 37-38.

serviços de interesse local. O referido dispositivo tem a seguinte redação:

“Art. 30. Compete ao Município:

(...)

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

Conforme observado por LUÍS ROBERTO BARROSO, a norma procura realizar o denominado princípio da subsidiariedade, pelo qual todos os serviços de interesse tipicamente local, isto é, que possam ser prestados adequadamente pelo Município e se relacionem com a sua realidade de forma específica, estejam no âmbito de competência desse nível federativo.²⁹

Na verdade, poder-se-ia argumentar que ocorreria uma superposição de interesses no caso da prestação de um serviço público que apresente uma dose de interesse local e uma dose de interesse regional, como vem a ser exatamente a hipótese do serviço de saneamento básico, quando as etapas necessárias para a execução da prestação do serviço viessem a envolver o território de mais de um Município.

Conforme se depreende de um exame da doutrina, o conceito de interesse local não é conflitante com o conceito de interesse comum.

A maior parte da doutrina nacional considera que o critério para dirimir o aparente conflito ou antinomia entre o interesse local, ou seja, do Município, e o interesse regional e comum, ou seja, do Estado, vem a ser o critério da predominância do interesse.

EROS ROBERTO GRAU, na obra anteriormente citada,³⁰ sintetiza exatamente esta matéria, ao considerar que:

“(…) ao contrário do que algumas vezes se tem alegado, a noção de interesse municipal não implica em que seja ele considerado como exclusivo ou único do município. Em realidade, tudo quanto seja de interesse municipal se reflete, em última instância, como de interesse estadual ou federal. O que o distingue daqueles outros é a circunstância de que é predominantemente local. Esta noção, elástica, possibilita a adoção de critérios bastante variáveis para a determinação de um mesmo problema, ora como de interesse local (logo municipal), ora como de interesse comum a mais de um município, portanto, regional (logo estadual, se não federal). Tomemos como exemplo a questão do abastecimento

²⁹ BARROSO, Luís Roberto. 2003. p. 129.

³⁰ GRAU, Eros Roberto. 1974. p. 62-63.

de água potável. Para pequenos municípios, supridos por mananciais suficientes à demanda e de cuja exploração não resultem reflexos sensíveis sobre outros, aquele problema será de interesse nitidamente municipal. Se, no entanto, imaginarmos grandes concentrações urbanas que ultrapassem a área de mais de um município e onde a demanda se faz muito intensa, sendo, ademais, os recursos hídricos disponíveis utilizados também como força motriz para a geração de energia elétrica, em relação à comunidade desse aglomerado urbano, o problema transcende os limites municipais e passa a assumir relevâncias de ordem não estritamente local, mas de caráter comum a todos eles, com o que diríamos regional. O mesmo se diga, por exemplo, com referência ao problema de energia elétrica, que pode assumir caracteres de predominância de interesse de natureza local ou regional, conforme a sua demanda se torne ativada por fatores de ordem regional ou não. A noção referida, nestas condições, permite que tais problemas possam ser entendidos numa hipótese, como de interesse municipal e em outra, como de interesse regional, comum a mais de um município.³¹

Por sua vez, HELY LOPES MEIRELLES, em clássica definição, produziu importante contribuição acerca do tema, ao discernir que:

“O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais atividades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é da competência do Município. (...) A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço³²”.

Para o professor CAIO TÁCITO, que abordou tema semelhante,³³ o conceito de interesse comum, a ser aferido pelo legislador estadual mediante um juízo político de valor, sobrepõe-se ao conceito primário

³¹ Id.

³² MEIRELLES, Hely Lopes. 1993.

do interesse local, que qualifica a competência municipal. Assim, discorre o referido autor:

“(…) a lei complementar estadual, instituidora da região metropolitana, afirma a íntima correlação de interesses que, em benefício do princípio da continuidade, da produtividade e da eficiência, torna unitária e coordenada, em entidade própria do Estado, segundo a lei complementar, a gestão de serviços e atividades originariamente adstritos à Administração local. A avocação estadual de matéria ordinariamente municipal não viola a autonomia do Município na medida em que se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal³⁴”.

Finalmente, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO aprofundou o exame do tema, classificando os diversos elementos apresentados, na doutrina, por vários autores, a serem apresentados como aptos para discernir a existência do chamado interesse local:

“Com essas achegas doutrinárias já se pode tabular alguns elementos que podem identificar o interesse local dos municípios: predominância do local (Sampaio Dória) interno às cidades e vilas (Black) que se pode isolar (Bonnard) territorialmente limitado ao município (Borsi) sem repercussão externa aos municípios (Mouskheli) próprio das relações de vizinhança (Jellinek) simultaneamente oposto a regional e nacional (legal) dinâmico (Dallari).³⁵”

No que se refere aos Municípios, caso o serviço público em exame não seja de competência político-administrativa expressa de outro ente federativo e possa ser enquadrado como de predominante interesse local, comparativamente ao interesse do Estado e da União, poderá ser enquadrado como serviço de competência do Município. É o que acontece, exatamente, com o serviço de saneamento básico. Por outro lado, se o serviço público de saneamento básico for considerado um serviço público de interesse comum ou regional, ele será de competência dos Estados. Esse critério, muitas vezes, é

³³ TÁCITO, Caio. op. cit.

³⁴ Id.

³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 61-76, 1999.

dado pela própria lei complementar que vem a instituir a Região Metropolitana, uma vez que a referida lei complementar venha a incluir o serviço em questão no rol dos serviços comuns aos Municípios que integram a região, passa o referido serviço público a ser considerado como um serviço de interesse comum, o que passa, desde então, a ser aceito, compulsoriamente, pelos Municípios que se encontrem no âmbito da referida região metropolitana. Cabe, neste ponto, voltar a mencionar os ensinamentos de LUÍS ROBERTO BARROSO:

“Tanto é assim que o entendimento da doutrina é o de que a associação à região metropolitana é compulsória para os Municípios. Ou seja: editada a lei instituidora da região metropolitana – atualmente, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição, uma lei complementar estadual – não podem os Municípios se insurgir contra ela. E isso porque o elemento local, particular, não pode prejudicar o interesse comum, geral; se a associação não fosse compulsória, faleceria a utilidade da instituição da região metropolitana para o atendimento do interesse público regional de forma mais eficiente. Toda a população da região seria prejudicada pela ação ilegítima da autoridade local, mesmo porque, a essa altura, os serviços em questão não podem mais ser considerados como de predominante interesse local. Essa é a opinião, dentre muitos outros, de Alaôr Caffé Alves, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Sérgio Ferraz³⁶”.

Com relação à matéria, deve-se registrar a edição da Lei Complementar Federal, nº. 14, de 03 de junho de 1973, responsável pelo regime jurídico das regiões metropolitanas e, principalmente, pela inclusão do “saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública” no rol dos “serviços comuns aos municípios que integram a região”, demonstrado tratar-se de “interesse metropolitano”, conforme dispõe seu artigo 5º, II.

Como já mencionado anteriormente, cabe, aqui, lembrar que, segundo EROS ROBERTO GRAU,³⁷ o efeito fundamental da Lei Complementar nº. 14/73, está em ter ela, expressamente, definido como de interesse metropolitano, ou seja, como de interesse regional (ou seja, comum), os serviços comuns que discrimina.

Desde que tais serviços comuns são de competência regional, evidentemente deixaram de ser, em virtude da expressa disposição normativa,

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 135.

³⁷ GRAU, Eros Robert. 1974. p. 158.

de interesse local (ou seja, municipal).

Conseqüentemente, definem-se como de competência estadual. Cabe indagar, neste ponto, se a competência estadual, no caso, é privativa ou não. Desde que negativa fosse a conclusão, estaríamos diante de hipóteses, ou de competência simplesmente concorrente ou de competência concorrente excludente. Tratando-se de hipóteses de concorrência simples de competências, tanto Estado quanto Municípios, indistintamente, seriam titulares do interesse metropolitano; se, pelo contrário, se tratasse de concorrência excludente, os Municípios apenas a poderiam exercer enquanto o Estado não dinamizasse os poderes relativos à sua correspondente titularidade no interesse metropolitano. Segundo EROS ROBERTO GRAU, em realidade, porém, a Lei Complementar nº. 14/73 define o interesse metropolitano como de competência privativa do Estado, visto que, no seu artigo 6º, estipula estímulos à execução, pelos Municípios, dos serviços comuns reputados como de interesse metropolitano.³⁸

Deve-se ressaltar, ainda, que tais considerações se dão à luz do federalismo de cooperação.

A propósito do tema em estudo, ainda analisando a Lei Complementar nº. 14/73, comenta EROS ROBERTO GRAU que:

“(…) o segundo dos serviços reputados como de interesse metropolitano é o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública. A consideração do problema de água e esgotos, que, ao lado do de limpeza pública, integra o conceito de saneamento básico, não pode, em determinadas regiões – como é o caso específico da Grande São Paulo – ser dissociada da referente aos recursos hídricos, ao controle da poluição e ao controle de enchentes, aliás, também discriminados pelo artigo 5º. da lei complementar como serviço comum de interesse metropolitano. Nelas, indubitavelmente, ambos os problemas se entrecruzam e interpenetram em seus efeitos, constituindo, em realidade, um único e perfeitamente individualizado problema. Por isso, entendemos não ter sido feliz o legislador ao isolá-los, se bem que a crítica, aqui, seja conseqüente ao defeito originário da lei complementar, localizado na forma genérica de discriminação dos serviços comuns de interesse metropolitano que aquele artigo 5º. contemplou³⁹.”

³⁸ Id.

³⁹ Id. *ibid.* p. 174-175.

Deve ser igualmente registrada a edição da Lei Complementar Federal nº. 20, de 1º de julho de 1974, a qual, obedecendo à regulamentação da anterior Lei Complementar citada, foi responsável pela instituição das primeiras regiões metropolitanas do país, com destaque para o Rio de Janeiro, em seu artigo 20: “Art. 20. Aplica-se à região Metropolitana do Rio de Janeiro o disposto nos artigos 2º., 3º., 4º., 5º. e 6º. da Lei Complementar nº. 14, de 3 de junho de 1973.”

A partir de tais premissas, e, sobretudo após a fusão do antigo Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara, também no ano de 1974, a região metropolitana do Rio de Janeiro foi devidamente delimitada e fixada a competência do Estado para prestar os serviços de interesse comum, tais como o de saneamento básico. Já nessa época, entendia-se que são atribuições mínimas do Estado, no exercício de sua competência sobre a matéria, a expedição de normas gerais relativas à execução dos serviços de abastecimento de água, rede de esgotos e limpeza pública, em todas as suas parcelas ou etapas, na região; o seu planejamento, programação e orçamentação; a coordenação e o controle da execução do planejado e programado; a outorga de concessões a tais serviços concernentes e o seu controle e administração⁴⁰.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 transferiu aos Estados a competência anteriormente federal para dispor sobre as regiões metropolitanas, definindo, em seu artigo 25, § 3º, *in verbis*, que:

“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.”

O Estado do Rio de Janeiro, no exercício dessa competência constitucional outorgada pela Constituição de 1988, editou, inicialmente, a Lei Complementar Estadual nº. 64, de 1990. Posteriormente, e para melhor regulamentar a matéria, editou a Lei Complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997, que dispunha que sobre “a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum”.

A supramencionada Lei Complementar nº. 87/97, em seus artigos 1º (este alterado pela Lei Complementar nº. 105/2002) 3º e 7º, determina que:

⁴⁰ GRAU, Eros Roberto. 1974. p. 175.

Art. 1º. Fica instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum.”

.....
Art. 3º. Consideram-se 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 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.

.....
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 normais aplicáveis à espécie. (grifos nossos).

Como mencionado anteriormente, a discussão acerca da instituição das Regiões Metropolitanas pelos Estados, através de lei Complementar foi levada ao STF.

Na órbita da referida discussão, travada no Judiciário, a LCE nº.87/97 editada pelo Estado do Rio de Janeiro, tem a constitucionalidade de vários de seus dispositivos questionada na Ação Direta de inconstitucionalidade 1.842-5 Rio de Janeiro. A mencionada ADI requer a inconstitucionalidade dos artigos 1º; 2º, parte final; 3º, e seus incisos; 4º; 5º; 6º; 7º; 8º; 9º; 10 e 11 da LCE nº. 87/97 e ainda se encontrava pendente de decisão final no momento em que este trabalho foi concluído.

Na forma da legislação acima mencionada, no âmbito da divisão espacial e legiferante de poder entre os entes políticos, conforme consta no artigo 25, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, restava clara a competência exclusiva e única dos Estados federados para dispor, através de lei complementar, sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sem que esteja ela condicionada a qualquer manifestação de vontade dos demais entes federativos, quais sejam, a União e os Municípios. Finalmente, conclui LUÍS ROBERTO BARROSO, que:

“Sintomaticamente, boa parte das leis complementares que criaram regiões metropolitanas no país – federais, na vigência da Carta anterior, e estaduais após 5.10.1988 –, incluíram o saneamento básico como serviço comum. Assim foi feito, e.g., pelas seguintes

normas: i) Lei Complementar Federal nº. 14, de 08.06.73, que cria as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; ii) Lei Complementar Federal nº. 20, de 01.07.94, que cria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, dentre outras providências; iii) Lei complementar do Estado de São Paulo nº. 94, de 29.05.74, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo; iv) Lei complementar do Estado de São Paulo nº760, de 01.08.94, que trata da criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no âmbito do Estado; v) Lei complementar do Estado de São Paulo nº. 815, de 30.07.96, que cria a Região Metropolitana da Baixada Santista como unidade regional do Estado de São Paulo; e vi) Lei complementar do Estado do Rio de Janeiro nº. 87, de 16.12.97, que institui a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.⁴¹”

Desta sorte, os serviços públicos que tenham o seu ciclo de abrangência superior a um Município, como é o caso dos serviços de transporte coletivo, saneamento e outros e que dependam de uma economia de escala que viabilize a prestação do serviço acarretam a atração da competência para a prestação do serviço público para a esfera do Estado.

Isto significa dizer que se o ciclo se encerra dentro de um município, a competência seria do próprio Município para prestar o serviço público; caso contrário, ultrapassados os seus limites, a competência passa a ser do Estado, diante da predominância do interesse comum.

Este também vem a ser o entendimento de CAIO TÁCITO, que, na hipótese do serviço público de saneamento básico, apenas para exemplificar, sintetiza a matéria, da seguinte forma:

- “a) Nos Municípios incluídos na Região Metropolitana, os serviços de saneamento básico são, em sua totalidade, de competência estadual plena, conforme regulado em legislação específica;
- b) A reunião dos Municípios em aglomerações urbanas ou microrregiões atenderá às normas específicas na respectiva lei complementar (art. 25, §3º, da CF);
- c) Mediante convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição, como redigido pela Emenda Constitucional nº19/98, caberá a gestão associada de serviços;

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. 2003. p. 141-142.

d) Acresce mais que, mesmo nos Municípios não abrangidos nas hipóteses das alíneas acima, o princípio da indispensável continuidade dos serviços de saneamento básico, a partir de suas origens até sua disponibilidade pelos usuários, poderá colocar em plano dominante a competência estadual, cabendo, ademais, a estipulação de convênio de cooperação que venha a ser pactuado entre o Estado e o Município (EC n.º 19/98).^{42,}

Cabe, aqui, referir a hipótese de Municípios eventualmente não incluídos na Região Metropolitana, que integrem a mesma bacia hidrográfica. Nesse caso, como observado acima por CAIO TÁCITO, o princípio da indispensável continuidade dos serviços de saneamento básico, a partir de suas origens até sua disponibilidade pelos usuários, poderá colocar em plano dominante a competência estadual, cabendo, ademais, a estipulação de convênio de cooperação que venha a ser pactuado entre o Estado e o Município, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal.⁴³

Abordando o mesmo assunto, MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO considerou que:

“O problema tem sido resolvido através de convênios com municípios de regiões que integrem uma mesma bacia hidrográfica nos casos em que a existência de região metropolitana não atraia a competência para os Estados. Nos convênios, sob direção dos Estados, as respectivas empresas estatais são definidas como órgão executor e podem prestar o serviço diretamente ou mediante concessão⁴⁴.”

Com efeito, existem casos em que determinados Municípios não possuem condições de instituir o serviço público de saneamento, seja porque não dispõem de recursos materiais ou financeiros, seja porque não são dotados de uma bacia hidrográfica ou de mananciais (por não existirem locais de captação de água, por exemplo). Nesses casos, o serviço poderá ser realizado por outro ente público (Estado ou Município) ou entidade inter-municipal.

Finalmente, novamente no caso do serviço de saneamento básico, apenas para exemplificar, conclui CAIO TÁCITO, em síntese, excepcional reserva de competência municipal para serviços de saneamento básico pressupõe que em todas as suas fases (da captação até o consumo de água, de que é complementar à coleta e tratamento de esgoto) eles se realizam,

⁴² TÁCITO, Caio. op. cit.

⁴³ Id.

⁴⁴ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões e terceirizações*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.

por inteiro, na área municipal. Na medida em que ultrapassem tais limites, cabe ao Estado sua regulação e administração, em conformidade com a supremacia do interesse comum sobre o do peculiar interesse local⁴⁵.

É importante, ainda, lembrar, que, segundo DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, há mais um aspecto relevante a ser considerado: a Constituição de 1988, atribuindo à União a competência de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX), também recepcionou como norma geral nacional (diretriz) o artigo 5º., II da Lei Complementar n.º 14, de 08 de junho de 1973, que considerou de interesse comum esses serviços, para serem prestados de modo integrado⁴⁶.

Tal consideração reveste-se de particular importância, tendo em vista que, conforme colocado no segundo capítulo do presente trabalho, tal comando emana diretamente da Constituição, que possui força normativa.

Em verdade, a questão da competência, na ótica de argumentação do Estado, é de fácil visualização porque, de fato, a competência para a prestação do serviço público de interesse regional seria delineada pelas definições de interesse comum e interesse local, sendo certo que o critério norteador para distingui-los seria o da predominância do interesse, ou seja, será local o interesse quando não ultrapassar os limites de seu município de modo a afetar a esfera administrativa central ou regional; se isso ocorrer, o interesse passará a ser comum, regional ou metropolitano.

Seguindo a mesma posição, CAIO TÁCITO considera que as atividades do Poder Público em matéria de saneamento básico comportam uma variedade de entendimento que, segundo o grau de abrangência e de interdependência, podem limitar-se ao plano municipal ou exigir a integração em entidade de nível estadual, segundo a mencionada competência prevista no artigo 25, §3º., da Constituição. O destinatário final de tais serviços é o município – o que faz supor, em princípio, o interesse local – mas a integração de áreas limítrofes e, especialmente, a fonte de origem dos recursos físicos e financeiros indispensáveis à prestação dos serviços marca, conforme o caso, a predominância do interesse metropolitano ou conurbano, que excede e supera os limites da autonomia municipal. De duas formas poderá deslocar-se do Município para o Estado (representado por órgãos ou entidades de sua administração) a efetividade da prestação de serviços de saneamento básico: ou pela forma coercitiva de integração, a que se refere a previsão do artigo 25, § 3º., da Constituição, pela via de lei complementar, ou, em menor grau de integração, mediante acordo, consubstanciado em convênio administrativo quando não venha a ser criada Região Metropolitana, ou, ainda, mediante convênio de cooperação (previsto na EC n.º 19/98). Por último, a prestação de serviço poderá ser delegada à iniciativa privada, pela outorga de concessão de serviço público, precedida de licitação, tendo como poder concedente o titular da competência administrativa (Estado ou Município, conforme a prevalência

⁴⁵ TÁCITO, Caio. op. cit.

⁴⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

do interesse comum ou local).⁴⁷

Desta sorte, compartilhando os entendimentos de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO e CAIO TÁCITO⁴⁸, a competência será: i) do Município, sempre o serviço “não esteja expressamente afetado a outro ente federativo” e que venha a prevalecer o **interesse local**, relativamente ao interesse dos Estados e da União, à vista da dicção textual do inciso V, do artigo 30 da Constituição Federal; ii) do Estado, sempre que prevalecer o **interesse comum**, conforme previsão expressa do § 3º, do artigo 25 da Constituição Federal

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

7.1 Livros

- ALVES, Alaôr Caffé. **Saneamento Básico. Concessões, Permissões e Convênios Públicos**. Bauru: EDIPRO, 1998.
- BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas; limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 5º. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. tomo II. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. tomo I. 10º. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988; interpretação e crítica**. 5º. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- 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.
- GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas; regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6º. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27º. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1996.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4º. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2º. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização; privatização, concessões e terceirizações**. 2º. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.

⁴⁷ TÁCITO, Caio. op. cit.

⁴⁸ Obras citadas.

7.2 Publicações em Periódicos

- ALVES, Alaôr Caffé. Ambiente urbano e a proteção ambiental. A questão metropolitana. O grande desafio do século XXI. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, mar./abr. 2002.
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro (parecer). **Revista de Direito Ambiental**, nº. 15, p. 186, 1989.
- BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 255-270, jan./mar. 2002.
- BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competência da União, dos Estados e dos Municípios. **Revista Forense**. Forense, Rio de Janeiro, v. 337, p. 212-213, jan./fev./mar., 1997.
- FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. **Revista de Direito Público**, n. 37-38, p. 19-24, jan./jun. 1976.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Competências administrativas dos estados e municípios. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 207, p. 5-19, 1997..
- HORTA, Raul Machado. Direito constitucional e as regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, n. 46, p. 34-43.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. **Publicação IOB - DCAP - Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública**, n. 4, 1998.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 61-76, 1999.
- ROSAS, Roberto. Perspectiva jurídica da região metropolitana. **Revista de Direito Público**, v. 28, p. 86-89.
- TÁCITO, Caio. Saneamento básico – região metropolitana. Competência estadual. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, NDJ, v. 6, p. 453-457, 2002.
- VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Parcerias Decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. Artigo publicado na **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. Rio de Janeiro. Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Volume 59. p. 155/156. 2005.

7.3 Pareceres e Relatórios

- PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO, Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN, 1971.