MUNICÍPIO — SERVIÇO DE ÁGUAS

— Não é inconstitucional a lei que autoriza o Estado, em convênio com o Município, a organizar o serviço de abastecimento local de água.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado da Bahia
Representação nº 654 — Relator: Sr. Ministro A. M. VILAS-BOAS

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acordam os Juízes do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, contra o voto dos Ministros Carlos Medeiros e Pedro Chaves, julgar improcedente a representação, *ut* notas taquigráficas.

Brasília, 14 de abril de 1966. — *Cândido Mota Filho*, Presidente. — *A. M. Vilas-Boas*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Vilas-Boas — Para relatório adoto o do parecer da douta Procuradoria-Geral da República, isto é, do eminente Procurador-Geral.

À mesa. 30-3-66. — (*a*) *A. M. Vilas-Boas.*

SUSTENTAÇÃO DE PARECER

O Dr. Alcino Salazar (Procurador-Geral da República) — Sr. Presidente, Srs. Ministros, a questão levantada pelo ilustre advogado, tive de enfrentá-la logo ao primeiro processo de representação que encontrei ao assumir o exercício dêste cargo.

Como deveria proceder o Procurador-Geral, em face da representação baseada no art. 8º, parágrafo único, da Constituição? Deveria encaminhar automàticamente a representação recebida, sem sôbre ela se pronunciar? Neste caso, evidentemente, seria inútil que a representação tivesse de passar pela Procuradoria-Geral da República; poderia vir diretamente ao egrégio Tribunal e ter distribuição. O Procurador não deveria encaminhá-la, mas sim formulá-la, isto é, dar forma à representação, examinando-a. E êsse exame, o que compreenderia? Deveria, desde logo, o Procurador ajuizar da argüição e sôbre ela se pronunciar? Neste caso, chegaríamos ao arbítrio: quando o Procurador entendesse que a argüição era improcedente, não a encaminharia; e ela só poderia entrar no Tribunal por mãos do Procurador. Então, êle se tornaria um julgador ou, pior do que isso, trancaria o processo. A Procuradoria-Geral da República seria uma antecâmara de onde não poderiam passar as representações. Cairíamos, evidentemente, no arbítrio injustificado, pràticamente supressivo da competência dêste alto Tribunal, sempre que o Procurador-Geral entendesse improcedente e infundada a argüição.

Então, se o encaminhamento não deve ser automático e se o Procurador não deve ter pronunciamento sôbre o mérito da questão, a solução adequada parece-me a de um pronunciamento preliminar com relação ao cabimento da representação, para saber se seria caso dela, se a argüição, tal como feita, se enquadrava naquela previsão constitucional do art. 7º, nº VII, naqueles casos em que a infração de determinado princípio poderia levar à intervenção. Então, êsse pronunciamento preliminar havia de se limitar a êste aspecto por assim dizer formal a êste aspecto exterior, mesmo porque o Procurador-Geral, para pronunciar-se em definitivo sôbre o assunto, teria de aguardar outro pronunciamento, o do órgão de que emanou o ato impugnado. Do contrário, seria um pronunciamento prévio, um pronunciamento anterior à instrução do processo, que se completaria, justamente, com êsse pronunciamento do órgão de que emanou o ato argüido de inconstitucional.

Além disso, o texto da Constituição é bem claro e preciso:

"Parágrafo único. No caso do nº VII o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal..."

Daí por que cheguei à conclusão de que é lícito ao Procurador-Geral encaminhar, liminarmente, a representação e, ao final, pronunciar-se contra ela, depois da instrução do processo, depois de ouvida a autoridade ou órgão de que emanou o ato impugnado.

Não vejo aí, *data venia*, nenhuma incoerência, posta a questão nestes têrmos de um exame não de fundo, não de conteúdo, de início, e de um exame do mérito depois de instruído o processo.

Foi o que sucedeu neste caso, em que, apesar de ter sido encaminhada a representação pelo ilustre Procurador-Geral de então, Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, em têrmos que eu subscreveria (seria êsse o meu procedimento, exatamente), não tive dúvida nenhuma em opinar pela sua improcedência. A lei impugnada, realmente, determinou a criação de um órgão encarregado de planejar e explorar, direta ou indiretamente, o serviço de águas e outros serviços municipais, mas com a cláusula final do texto da lei, respeitada a autonomia do Município, a competência específica para "projetar, executar, remodelar e explorar, diretamente, os serviços de água potável e de esgotos sanitários, dotados dêsses melhoramentos...".

Evidentemente, serviços da órbita da competência do Município, mas com esta ressalva: respeitada a autonomia do Município. Vale dizer, em entendimento com o Município, em convênio com o Município.

Realizou-se, então, a condição do respeito à autonomia municipalista.

Êstes, Sr. Presidente e Srs. Ministros, os motivos que levaram a Procuradoria-Geral da República a opinar no sentido da improcedência da representação.

VOTO

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — Sr. Presidente, o problema da argüição de inconstitucionalidade prevista na Constituição federal está regulado pela Lei nº 4.337, de 1964, que impõe ao Procurador o dever de submeter a representação ao Supremo Tribunal Federal. Mas S. Exa. não fica vinculado, evidentemente, à argüição primitiva que encaminha. O problema não tem relevância, porque a parte sustentou a inconstitucionalidade.

O art. 28 da Constituição diz que a autonomia dos municípios será assegurada pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interêsse.

Naturalmente, os serviços de água e esgotos são de peculiar interêsse do município. Se o Estado da Bahia tivesse praticado uma usurpação, se êle tivesse assumido êsse serviço *ex propria autoritate*, seria o caso de se decretar a argüição de inconstitucionalidade.

Mas, aqui, interfere um outro elemento: o Estado da Bahia executa êsses serviços em virtude de um convênio. O município está sustentando que êsse convênio se cele-

brou a título precário. Mas, a Assembléia sustenta que o Estado inverteu vultosas importâncias para tornar viável êsse serviço.

Vou ler, não só o parecer da Procuradoria da Prefeitura Municipal da Bahia, como, também, o parecer da Assessoria da Assembléia Legislativa. E quero ponderar que o processo de representação é o mesmo do mandado de segurança. Quer dizer que, se surge matéria de alta indagação, o problema da inconstitucionalidade tem de ser pôsà margem, porque surge outro. Não é um problema tão simples assim. Peço a atenção do Tribunal para isso.

O ilustre Prefeito Municipal encaminhou a representação ao eminente Procurador-Geral da República, Dr. Oswaldo Trigueiro. O parecer da Procuradoria-Geral da República discute da inconstitucionalidade, e nós não temos dúvida — ou, pelo menos, eu não tenho — que êsses serviços de águas e esgotos pertencem ao município. Êsse assunto não é discutido, e sôbre êle não tenho dúvidas, e, parece, o Tribunal também não as tem.

Defendendo a autonomia do Município, em tese, *in abstracto*, disse a Prefeitura Municipal de Salvador:

"6 — Quando isso ocorreu, entretanto, continuava o serviço de águas e esgotos da Capital a cargo do Govêrno do Estado, graças a uma anômala situação de fato que se impõe seja agora em breves palavras recapitulada.

Houve o seguinte. O então Conselho Municipal da Cidade de Salvador, levando em conta conveniências da época e apoiando negociações já diretamente entabuladas entre o intendente e o Governador de então, transferiu ao Estado da Bahia, *a título precário*, a administração e superintendência dos serviços de águas e esgotos da Capital — através da Lei nº 1.114, de 26-12-24 — ora anexada por cópia autêntica (Doc. nº 2)."

Aqui está, realmente, documentado, que a Lei nº 1.114 transferiu ao Estado da Bahia, a título precário, êsse serviço.

Mas, diz a lei:

"Fica estabelecido o prazo de 20 anos para a vigência do acôrdo de que trata a presente lei, prazo que poderá ser prorrogado mediante ajuste das partes acordantes;"

Verifica-se que não é a título tão precário assim.

"... entendido, porém, que a prorrogação será necessária e se dará independente de ajuste, se, no fim do período inicial ou da sua prorrogação, não estiver liquidado e satisfeito o débito do Município para com o Estado...".

A lei que fêz essa transferência é municipal.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Mas havia um prazo de 20 anos para a vigência do acôrdo?

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — Sim, havia êsse prazo, mas sempre condicionado a uma indenização que o Município desse ao Estado.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Pediria a V. Exa. que, oportunamente, lesse a lei estadual argüida de inconstitucional.

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — Informa a Assembléia Legislativa que o Estado inverteu uma soma avultada nesse serviço, soma que foi estimada, segundo essa mesma informação, em 4.120.000 dólares.

O eminente Sr. Ministro Carlos Medeiros sugere que eu leia a lei argüida de inconstitucionalidade, que é a Lei nº 1.549. Passo a lê-la.

Parece-me que não se trata de um simples caso de inconstitucionalidade, isto é, de anulação dessa lei, por inconstitucional. Essa anulação envolveria outros problemas muito sérios.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Há relações contratuais de direito público, tanto que V. Exa. afirma que, pelo menos, há um convênio.

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — Sim. Aqui, há relações contratuais. A

anulação dessa lei, pura e simplesmente, seria muito grave, quando verifico que há uma relação contratual a vincular as duas entidades — o Município e o Estado.

Naquele momento, o Município usou a sua autonomia. E o Município sustenta que essa transferência foi a título precário.

Mas, parece que não. As cláusulas indicam um certo caráter de permanência e, como disse, a lei estabelece o processo do mandado de segurança. Deve ser um processo em que os fatos apareçam com tôda clareza e nitidez e que a declaração seja um ato de inteligência, uma pura verificação se o texto está desconforme com a lei. Estaria o texto, se o Estado interviesse na vida econômica, assumindo serviço que compete, precipuamente, ao Município.

O Sr. Ministro Prado Kelly — Mas, ao contrário, o Estado, pela sua lei orgânica, reconhece, em princípio, essa competência local.

O *Sr. Ministro Vilas-Boas* (Relator) — Estou em julgar improcedente essa representação, aceitando as ponderações constantes do parecer da Procuradoria-Geral da República. Entendo que o eminente Procurador-Geral não está vinculado à primeira petição de encaminhamento, porque, recebendo uma argüição de inconstitucionalidade, se a representação não é inepta, mediante um exame da questão, S. Exa. a propõe ao Supremo Tribunal. Mas, de maneira nenhuma assume compromisso quanto ao destino dessa representação.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — O que decidimos, aqui, é que o Procurador não pode desistir da representação já proposta ao Tribunal. Êle pode mudar de opinião, mas não pode mais retirar ao Tribunal a faculdade de julgar o problema que seu antecessor pôs diante dêle.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — No processo criminal, é muito comum. O Ministério Público pede a absolvição, mas não desiste da denúncia.

O *Sr. Ministro Vilas-Boas* (Relator) — Assim, Sr. Presidente, julgo improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Sr. Presidente, a preliminar da competência da Procuradoria-Geral me parece pacífica. Tive a honra de exercer a Procuradoria e pude encaminhar, talvez, uma centena de representações a êste egrégio Tribunal. A Procuradoria-Geral, a meu ver, pode mudar a sua orientação, de vez que se trata de matéria de direito. A representação é quanto à lei em tese. E esta orientação, sempre seguida no Tribunal, é hoje consagrada na lei nova, porque, anteriormente, era o próprio Procurador quem solicitava informações à Assembléia. Hoje, o Procurador encaminha a representação ao Supremo Tribunal, o feito é distribuído e as informações são solicitadas pelo Relator. À vista das informações prestadas a Procuradoria pode e tem a faculdade de reexaminar a matéria.

Quanto ao mérito, Sr. Presidente, eu acolho a argüição de inconstitucionalidade. O conceito de autonomia municipal é um conceito mais político do que jurídico. É um conceito que está ligado à nossa formação constitucional desde os primórdios da nacionalidade. Êste conceito, impreciso na Constituição de 1891, tomou contornos nítidos a partir da Constituição de 1934, e dos textos posteriores. A definição está no próprio texto constitucional federal. O conceito de autonomia municipal ganhou foros no plano federal.

No caso, a redação do art. 8º da Constituição prevê o resguardo da autonomia municipal.

Mas, não é só, no caso, um conceito político; é também um conceito jurídico, porque a lei orgânica dos Municípios baianos reconhece, como é tradicional, a competência dos municípios para exploração dos serviços de água e esgôto.

Êste convênio, a que se alude, remonta a mais de 20 anos, estabelecido a título precário e cuja prorrogação ficou sujeita ao acôrdo das partes.

Alega-se que o Município está em débito para com o Estado, a argumentação

não me parece fundamental, porque a liquidação dêsse débito poderá fazer-se pelas vias ordinárias, e não coativamente, pelo Estado, submetendo a si, por autoridade própria, a exploração do serviço até o seu pagamento; portanto, sem prazo, porque, à medida que o serviço se tornar deficitário, ou sofrer colapso, no curso do tempo, o Estado ficará, enquanto entender — porque caberá ao Estado fixar as tarifas — na posse, no uso e com a exploração de um serviço tìpicamente municipal, e como tal reconhecido pela lei orgânica do Estado.

Assim, *data venia* do eminente Sr. Ministro Relator, acolho a argüição de inconstitucionalidade.

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — Sr. Presidente, quero fazer, apenas, uma pequena observação. Estou, em tese, de acôrdo com o Sr. Ministro Carlos Medeiros. Êste serviço é um serviço municipal. Mas o município, no uso de sua autonomia, fêz um convênio e estabeleceu certas condições que, a meu ver...

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — É uma lei da Assembléia Legislativa, de um órgão do Estado, que se sobrepôs ao Município, chamou a si a exploração do serviço, "enquanto se pagar", portanto, por prazo indefinido.

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — Resguardando sempre a autonomia municipal.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Mas, isso é apenas uma cortesia, porque o Estado se arroga o direito de explorar o serviço até se pagar, de uma dívida não está acertada. E, como cabe ao Estado fixar a tarifa, êste se pagará quando quiser ou nunca.

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — Desejaria que o Município de Salvador resolvesse essa questão da Justiça local.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Certo. A liquidação do débito, se existe.

O Sr. Ministro Vilas-Boas (Relator) — E o problema de se deve ou não continuar o serviço é uma questão que a Justiça local decidirá.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Estamos dando aplicação a um texto constitucional, que assegura a autonomia do Município para uma exploração de serviço. Houve um convênio. Houve um "ditado" da Assembléia estadual que declarou que o serviço seria explorado pelo Estado até enquanto bem entendesse. Essa é a realidade.

Acolho a argüição.

VOTO

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Sr. Presidente, é preciso, como preliminar, aceitar-se o fato de que o Município de Salvador — bem merece a ponderação do brilhante advogado, meu conterrâneo, da tribuna — é um município diferente. Não apenas porque foi o primeiro Município brasileiro, fundado para Capital, mas por ter sido fundado para Capital é que é um Município diferente, que nunca pôde ter sua autonomia completa. Quando de sua criação, Tomé de Souza trouxe uma carta de foral em que era o município profundamente limitado porque, como Capital da colônia, deveria dar assistência a tôdas as outras Capitanias por ser o núcleo mais forte. O caráter do Município de Salvador não era o mesmo de todos os outros municípios de todo o Brasil. Aliás, quer-me parecer que esta noção muito ampla de autonomia municipal é um tanto anacrônica, embora eu já tenha sido um apaixonado dela, em outros tempos de minha vida.

O Sr. Ministro Carlos Medeiros — Data venia, temos de defendê-la porque está na Constituição. Somos o órgão dessa defesa.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — A maneira de expor o meu pensamento é tão pessoal e minha que, embora agradecendo a colaboração inestimável do eminente colega, peço vênia para continuar assim mesmo.

O município português tinha um feitio próprio, de tradição romana e, se não me falha a memória, o nosso eminente antecessor, o sábio Ministro Castro Nunes, teceu na sua obra sôbre o *Estado Federa-*

do, o contraste com o município anglo-saxônico, transplantado para os Estados Unidos, que dêle não se ocupa na Constituição porque o considera uma verdadeira instrumentalidade do Estado. Mas a verdade é que a história do Município brasileiro fêz com que, a princípio, crescesse muito, porque, ao invés de ser um pequeno povoado, como os de Portugal, passou a ser um núcleo de uma área imensa. E, no nosso Estado, o nobre advogado sabe que há Municípios de vinte mil quilômetros quadrados, maiores de que o Estado de Israel.

Porém, com o tempo, isso mudou. Depois do Ato Adicional e da Lei de Interpretação, foi o Município esmagado pela Província. Na Constituição de 1891, no art. 68, reduziu-se àquela coisa diluída, difusa, um tanto disforme, de "peculiar autonomia, quanto ao seu peculiar interêsse", cláusula que está aí, igual, nos artigos 28 e 29 da Carta de 1946.

O Sr. Carlos Medeiros — Data venia, a Constituição de 1934 foi positiva; discriminou a competência tributária. V. Exa. sabe disso melhor do que eu. E a Constituição de 1946 instituiu a discriminação do art. 29, da forma precisa.

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro — Eu não queria tomar o tempo da egrégia Côrte.

O Município teve sempre autonomia financeira, nessa fase da Colônia. Eclipsou-se sob a Constituição de 1824. Voltou a ter receitas próprias, independente de outorga do Estado, a partir da Constituição de 1934.

Havia duas competências tributárias em Portugal e, portanto, no Brasil-Colônia; a da Coroa, ou do Rei, que era mais dominial — as terras do rei, as propriedades do rei, o direito ao dízimo do peixe, tanto do gado, tanto da vinha e outras coisas mais. E a competência tributária das prefeituras, que deu até, no meu entender, origem a alguns dos tributos até hoje existentes no Brasil: as sisas avoengas, antecedentes do impôsto de vendas. Existiam as sisas comuns e as sisas dos bens de raiz, isto é, o nosso impôsto de transmissão *inter vivos*. Porque a verdade é que, dede a República, ou melhor, desde o Ato Adicional, desde a Lei de Interpretação, os Municípios definhavam, estagnavam. Desde que veio a República, não tiveram competência tributária própria, em 1891. Foi só em 1934 que voltaram a ter alguns impostos. Em 1946, houve um movimento de reivindicação municipal do qual devem ter clara memória os Ministros Hermes Lima e Prado Kelly, movimento a que o Professor Orlando Carvalho chamou "Revolução Municipalista de 1946".

Mas, a verdade é que o nosso Município tem apenas aquela competência limitada que está na Constituição de 1891, "autonomia em relação ao seu peculiar interêsse". Êsse "peculiar interêsse", é indefinível e cada lei orgânica o estende para mais ou para menos. Em regra, o mais forte, o Estado, leva sempre vantagem...

As leis orgânicas cortam e recortam, sempre restringem esta autonomia, em vários pontos, inclusive a Lei Orgânica do Estado da Bahia, com as limitações à capacidade de tributar, determina os estipêndios, máxime em certos campos, etc., etc.

De modo que, para mim, a cláusula de peculiar interêsse deve ser compreendida em conexão (êle está no art. 28 da Constituição) da letra *b*, dêsse mesmo art. 28, isto é, o "peculiar interêsse" municipal, quanto "à organização dos seus serviços públicos *locais*". Está na Constituição. É exatamente esta a expressão. Ora, precisaremos saber se êste serviço de águas da Bahia é um serviço estritamente *local* e, como tal, circunscrito ao "peculiar interêsse" da cidade de Salvador. Tenho minhas dúvidas quanto ao fato. Há mais de 100 anos, o Conselho Municipal de Salvador fêz uma concessão a uma Companhia particular de águas, a de Queimado, para manter o serviço de encanamento de águas e outros tantos chafarizes.

A Companhia de Queimado foi a primeira que estendeu tubos de água na Bahia. Veio o Imperador à Bahia inaugurá-los e existia, ainda há pouco tempo na represa do Queimado, uma placa comemorativa.

O nobre advogado sabe disto e não há baiano que não o saiba. Ora, essa Companhia foi declinando, até que o Município assumiu o contrôle dos serviços de água. No primeiro têrço dêste século, a água da Bahia, chegou a uma situação de carência, de escassez, de completa anarquia dos serviços. O eminente Ministro Hermes Lima colaborou, se não me engano, no govêrno Góis Calmon, que vendo o estado catastrófico em que estava o serviço de águas na Bahia — água que dantes ia a sobrados de 5 pisos e que, naquela época, não ia sequer ao térreo — contratou com o escritório técnico Saturnino de Brito, um plano de modernização do serviço, dado que as instalações feitas no Município pela Companhia de Queimado datavam do outro século. Em 1901 até 1905, do plano de melhoria foi encarregado o sábio Teodoro Sampaio, grande geólogo, etnólogo, cartólogo, entendido em linguas tupis-guaranis, etc.

O Governador Góis Calmon começou essas obras e o sucessor dêle, Vital Soares as prosseguiu. O Município deu-se por satisfeito, porque estava na pior situação financeira.

Até uma época muito recente, o Município de Salvador tinha apenas uma relativa autonomia. Não elegia o seu prefeito, que era nomeado pelo Governador.

Essas obras já estavam em curso e adiantadas, quando veio a Revolução de 1930. Depois, a crise econômica devastadora dos anos 30.

O Governador Juraci Magalhães atacou a parte final das obras e pôde inaugurar a represa de Ipitanga, dentro de Salvador.

Porém, o plano Saturnino de Brito era para 25 anos, porque se sabia que com o crescimento vegetativo da população, aquela rêde nova não serviria para a população, no ano de 1955.

Foram feitas novas represas e abandonadas aquelas que vinham do tempo da Companhia do Queimado.

Passaram-se os 25 anos e não foram tomadas providências para continuar a ampliação da rêde de águas, já ameaçada de entrar em colapso, novamente, aos 4 ou 5 anos, quando o Estado passou a atacar a etapa atual. Foi-se buscar água no Rio Joanes que não fica mais dentro do Município de Salvador.

Vem, então, o nôvo aspecto do problema, o qual não escapou à perspicácia do eminente Relator. Não é um assunto de interêsse local, privativo do Município de Salvador, mas do interêsse de todos os Municípios do Recôncavo baiano.

Os eminentes Ministros têm todos na memória o gôlfo que nós chamamos o Recôncavo Baiano, onde estão localizados vários Municípios. É claro que não se pretende, penso eu, atender a todos os Municípios dêsse Gôlfo Baiano, apenas aos mais vizinhos de Salvador, entre os quais Mata de São João, Pojuca e outros que estão sendo criados, como Candeias, perto do Município de Salvador. Há necessidade de buscar água em outros municípios, que não o de Salvador.

O problema, portanto, não é do "peculiar interêsse" de Salvador, mas um problema de direito intermunicipal, interlocal, que compete ao Estado resolver, pelo mesmo princípio de paralelismo que à União compete resolver os problemas de interêsse interestaduais.

É o mesmo caso que se dá com a cidade do Rio de Janeiro, capital do Estado da Guanabara, que já não tem condições de buscar água dentro do seu território; há necessidade de trazê-lo de Barra Mansa, em outro Estado, o que está prejudicando os interêsses locais dêsse último município. O fato não é raro no Brasil. Quando um Município cresce, tem de recorrer às fontes dos Municípios vizinhos. É o mesmo caso, que já foi várias vêzes lembrado nesta Casa, do problema de águas da região do Colorado, em choque com a Califórnia e o Arizona, que deu lugar a uma das mais complicadas, demoradas e tremendas questões nos Estados Unidos, com processos que têm toneladas de papel.

De modo que, para mim, em primeiro lugar, não há um "interêsse peculiar" do Município de Salvador. Há um interêsse estadual, porque congrega também interêsses que tocam a autonomia de 3, 4 ou 5 outros Municípios baianos. Em segundo lugar, não quero me deter na questão da possibilidade de o Procurador-Geral da República dar parecer pela procedência. Êle cometeria até uma falta contra a sua consciência, se não sustentasse ponto de vista senão aquêle que sua convicção havia gerado. Êle não pode retirar a representação, mas pode manifestar-se contra ela.

Enfim, não é um "interêsse peculiar" do Estado. A meu ver, há uma situação complexa de direito, com raízes no Direito Administrativo, porque houve realmente, uma cessão, talvez até algo semelhante a concessão, um contrato do Município com Estado, classificável no Direito Administrativo. O Estado investiu ali tudo quanto hoje / representava valor, no serviço de água. Do que o Município possuía em 1924 não há mais nada. Os tubos são novos; as represas são novas, as adutoras são novas, os edifícios-sede da administração são novos.

A meu ver, não poderíamos, numa ação que está limitada como esta, a uma questão de Direito Constitucional, entrar na massa de fatos dêste caso. Teríamos aí problemas de ordem administrativa, contratual, ou semicontratual, de tôda a espécie, para os quais o processo declaratório e sumarissimo da representação não é o adequado.

Por estas razões, considero improcedente a representação.

VOTO

O Sr. Ministro Prado Kelly — Sr. Presidente, também estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator e, neste passo, peço licença ao eminente Sr. Ministro Carlos Medeiros para divergir de sua dissertação a respeito do tema que está expondo ao Tribunal.

Na parte relativa à conduta da Procuradoria-Geral da República, parece que não há objeção; nunca a houve, no seio desta Casa, e não preciso estender-me a respeito.

Mas, no tocante ao caso em si, indagava, de mim para mim, qual o ato do Estado violador da autonomia municipal. Por que forma o Estado-membro teria usurpado uma atribuição da comuna?

Não pude vislumbrá-lo. A lei que se tenta vulnerar é a que criou uma autarquia destinada a prover serviços públicos no Recôncavo baiano.

Se remontarmos à origem dos fatos, verificamos que, em vez de haver uma usurpação, teria havido, na melhor hipótese para o direito aqui sustentado, uma deserção, uma renúncia por parte do município a matéria de sua competência peculiar, porque foi o município que, pela Lei nº 1.114, sob influência ou não de uma situação singular, sob pressão ou não das autoridades municipais, entregou, confiadamente, ao Estado, o serviço de água na Capital da velha província. Então se fêz um convênio. A êsse convênio se referiu o eminente Sr. Ministro Relator. Êsse convênio tinha prazo, êsse convênio tinha condições.

Admitamos que a condição estabelecida — a de não poder o município reinvestir-se na gestão do serviço — seja uma condição ilícita. Dificilmente se admitiria, à luz da ética e, mesmo, diante de implicações políticas evidentes — políticas, no mais alto sentido — que o Estado mantivesse sob seu guante o município até que fôssem liquidadas as suas obrigações.

Mas, se há ilicitude na permanência dessa cláusula, ao Município era lícito propor ação no juízo competente — a meu ver, deve ser o Tribunal de Justiça da Bahia — contra o Estado, se, tendo denunciado o convênio — e não ouvi falar nessa palavra durante o debate — o Estado desejasse reter em mãos de seus agentes o serviço reclamado pelo Município. Mas, em vez de denunciar o ajuste, de promover a ação idônea (a representação não é ação) — para anular os efeitos danosos do contrato que antes celebrara, bate às portas do Supremo Tribunal, através da eminente Procuradoria, exibindo um quadro que não corresponde à realidade, porque não há, aqui, nenhum ato, entre os que a Constituição presumiu atentatórios dos seus prin-

cípios, que se possa apresentar como violador da autonomia municipal.

Nestas condições, Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Sr. Presidente, não sabia que, hoje, viria discutir-se, neste Plenário, uma questão que interessasse tão de perto ao Município principal de nossa terra, a Bahia, o Município de Salvador, que eu tive a honra de dirigir por alguns meses, na ocasião em que era interventor federal no Estado o Ministro Bulcão Viana.

Prestei tôda atenção ao debate, e até me congratulo com o fato de que o Município de Salvador tivesse sido pretexto para êsse luxo de erudição a que estou assistindo, neste momento, que se iniciou com a brilhante oração do ilustre Procurador daquele Município, Dr. Rubem Nogueira, e prosseguiu com os votos eruditos do eminente Sr. Ministro Relator e dos demais que, após êle, votaram.

Sr. Presidente, acho, também, que a questão é muito complexa para que possa ser solvida, assim, de plano, numa simples decretação de inconstitucionalidade de um preceito legal.

Na verdade, o que se invoca é que foi vulnerada a autonomia do Município. Mas, não se pode dizer que essa afronta à autonomia municipal seja tão evidente que mereça amparo dessa decretação.

O fato é, como disse, complexo, e isso pôs, muito bem, em foco o eminente Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, baiano, como eu, filho de Salvador. Também o salientou o eminente Sr. Ministro Prado Kelly.

Essa violação à autonomia municipal não é assim tão contundente que possa ensejar uma decretação de inconstitucionalidade.

Há, no caso em foco, uma situação que merece ser estudada detidamente. Há, no caso, relações de natureza contratual entre a Prefeitura e o Estado da Bahia, um convênio que implica vinculações recíprocas entre as duas entidades, em razão das quais o Estado assumiu o compromisso de continuar a explorar o serviço de água e esgôto da cidade de Salvador. Êsse convênio contém, por conseqüência, cláusulas que devem ser obedecidas e observadas, e condições que não podem ser postergadas, convênio que, como acabamos de ver, jamais foi denunciado, de modo a motivar um rompimento dessas relações de ordem contratual entre as duas entidades.

Em suma, quero dizer que, sendo a questão de uma delicadeza palpável, não é possível, absolutamente, deslindá-la, na órbita da decretação da inconstitucionalidade, cujos efeitos podem ser prejudiciais às duas partes. O assunto deve resolver-se no plano da ação judiciária local, como fêz sentir o eminente Sr. Ministro Prado Kelly, através de uma ação própria, em que o Município demonstre o seu direito perante o Estado, de modo que possa reassumir a posição de pôr-se à frente de serviço tão importante.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — V. Exa. permite uma observação?

O nobre e ilustre representante do Município de minha terra referiu-se às queixas justas da municipalidade baiana contra os estragos que nos calçamentos e pavimentações faz o Serviço de Águas. Às vêzes, o Município põe uma camada de asfalto; o Estado a arrebenta e o Município não a conserta. V. Exa., Ministro Adalício Nogueira, tem grande experiência na matéria, porque é o único de nós que foi, ao mesmo tempo, Prefeito de Salvador e Governador do Estado; representou as duas partes em conflito.

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Não sei se isso será motivo de inveja, em face das sérias responsabilidades que pesaram sôbre mim.

O *Sr. Ministro Aliomar Baleeiro* — Mas, o Estado geralmente, alega que tem feito — e é verdade — as melhores vias públicas da Bahia, com dinheiro estadual,

desde a Avenida 7 de Setembro, aberta no Govêrno Seabra, assim como a Av. Centenárias, construídas por Otávio Mangabeira e, agora, a Avenida de Contôrno, no Govêrno de Juracy Magalhães. De modo que é irrelevante o Estado pagar 1 m² de asfalto, que quebra, para consertar a adutora.

Êsse argumento tem uma base de verdade. Há para êle, também, considerações de eqüidade.

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Em face do que acabo de expor, estou de acôrdo com o eminente Sr. Ministro Relator e os doutos colegas que o acompanharam, *data venia* do eminente Sr. Ministro Carlos Medeiros, julgando improcedente a representação.

VOTO

O *Sr. Ministro Hermes Lima* — Sr. Presidente, para não parecer muito paradoxo, partiria de uma diferença entre direito constitucional e organização constitucional, para pôr em relêvo as considerações de ordem econômica, histórica e financeira, que foram feitas, lùcidamente, pelo eminente Sr. Ministro Aliomar Baleeiro.

O Município de Salvador nunca teve, pròpriamente, serviço de águas de sua responsabilidade, nem capacidade para instalá-lo.

Como demonstrou o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, desde a Colônia êsses serviços vêm sendo construídos e mantidos com a ajuda do Govêrno Central ou do Govêrno local.

Ora, o que vejo, aí, realmente, é o condicionamento da organização constitucional pelas realidades de ordem material, de ordem financeira, de ordem econômica, que não permitem nem nunca permitiram ao Município de Salvador ter serviço próprio de águas e esgotos para satisfação das necessidades da população.

De modo que não é possível, em nome de um princípio constitucional abstrato, colocar nas mãos do Município um serviço que êle não pode manter, que êle nunca manteve, que êle nunca teve capacidade de manter.

Por isso é que se fêz o convênio. O convênio é, afinal de contas, um dado que se encontra no processo de organização de serviços municipais, do Município de Salvador. Êste convênio marca uma etapa importante, uma etapa essencial, e não pode ser pôsto de lado pela declaração de inconstitucionalidade de lei votada pela Assembléia Legislativa, porque isso seria a própria desorganização dêsses serviços no Município de Salvador.

Evidentemente, não há direito constitucional, nenhuma organização constitucional, nenhum interêsse peculiar do Município que possa ditar uma decisão que tenha essas conseqüências. Direito constitucional não pode ser interpretado num plano *in abstracto*.

É por isso que, para não parecer muito paradoxo, parti fazendo uma distinção entre direito constitucional e organização constitucional.

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — V. Exa., que é mestre, me permita a observação de um discípulo: há uma competência de atribuições, êsse serviço é, evidentemente, municipal.

O *Sr. Ministro Hermes Lima* — Mas, até onde o Município possa satisfazê-lo. Onde o Município não o possa, entra o problema de interêsse comum da terra, do Estado, do Município e de todos os Podêres Públicos.

Lembro-me, Sr. Presidente, quando fiz concurso para a Faculdade de Direito da Bahia, sustentei, na minha tese — o que causou um certo espanto entre os meus examinadores, que acabavam de ser meus mestres — dizendo da intervenção federal: onde há um problema da terra e do homem, há um problema da União, há um problema do País.

É o que acontece no Município de Salvador. O Município de Salvador nunca pôde fazer face aos seus problemas de água, aos seus problemas de esgôto. Desde a Colônia, que o Estado auxilia o Município,

e o reconhecimento disso está no convênio. Retirar, agora, as obras já feitas e o comando de tôdas essas obras que interligam os Municípios na satisfação de interêsses comuns, seria, realmente, um problema que não poderia caber numa solução de ordem prática conveniente aos interêsses da população da cidade de Salvador. Isso poderia, até, criar um problema político local, que não tem nenhum interêsse, nem tem nenhuma significação para a vida dos cidadãos daquela região.

Assim, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator, julgando improcedente a representação.

VOTO

O *Sr. Ministro Pedro Chaves* — Sr. Presidente, já me manifestei por apartes. V. Exa. sabe que sou federalista e municipalista. A questão que está trazida ao nosso julgamento é essencialmente constitucional, e peço vênia aos eminentes colegas para julgá-la inconstitucional, acolhendo a representação, de acôrdo com o voto do eminente Sr. Ministro Carlos Medeiros.

VOTO

O *Sr. Ministro Evandro Lins* — Sr. Presidente, também estou de acôrdo com a conclusão do eminente Sr. Ministro Relator, embora considere altamente ponderáveis as razões adotadas no voto do eminente Sr. Ministro Carlos Medeiros.

A lei, se não fôr interpretada com a ressalva contida no parecer do eminente Dr. Procurador-Geral da República, é, evidentemente, inconstitucional. Não tenho dúvida nenhuma de que afeta o interêsse direto do Município em serviço que lhe é peculiar. Ofenderia, frontalmente, o art. 28 da Constituição, se não houvesse essa ressalva adotada no voto do eminente Sr. Ministro Relator. Tal ressalva está expressa na lei. Segundo o que nela se dispõe, o Estado não pode assumir a administração ou a execução de tais serviços, sem prévio acôrdo com o Município. E meu voto é nesse sentido; o Estado não poderá administrar...

O *Sr. Ministro Vilas-Boas* (Relator) — Mas, êsse acôrdo existe há muito tempo.

O *Sr. Ministro Evandro Lins* — Não. O que existe é um convênio de 1924. O que se argüi não é a inconstitucionalidade da Lei nº 1.114, de 1924; a argüição de inconstitucionalidade é da Lei nº 1.549, de 16 de novembro de 1961, que criou, sob forma de autarquia, a Superintendência de Águas e Esgotos do Recôncavo. O convênio estava caduco e não podia prevalecer de forma alguma.

Para não dar pela inconstitucionalidade da lei — pois essa não foi a interpretação dos eminentes colegas — ressalvo que não é possível a execução dêsses serviços nos Municípios, sem prévio consentimento e acôrdo.

O *Sr. Ministro Carlos Medeiros* — *Data venia*, não poderemos aditar a lei.

O *Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Mas, o julgamento não comporta essa ressalva. Devemos sòmente julgar se é constitucional ou inconstitucional.

O *Sr. Ministro Evandro Lins* — Há uma série de razões políticas de conveniência, como informaram os votos dos eminentes Ministros Prado Kelly e Aliomar Baleeiro. Essas razões podem ser ponderalíssimas, mas isso não exclui, a meu ver, a afronta que a lei faz ao texto expresso da Constituição, se não se fizer ressalva. A lei prevê certos convênios com o Estado: o convênio deve ser feito.

O *Sr. Ministro Adalício Nogueira* — Se não houvesse convênio, estaria de acôrdo com V. Exa. Não teria ressalva possível.

O *Sr. Ministro Carlos Medeiros* — Não podemos aconselhar à Municipalidade que faça um convênio.

O *Sr. Ministro Evandro Lins* — A lei autoriza a Superintendência dêsse serviço, que tem a sigla de SAER, a celebrar acôrdos com os Municípios. Mas, no caso, êsses acôrdos não foram celebrados. A lei é que manda celebrar os acôrdos.

O *Sr. Ministro Vilas-Boas* (Relator) — O acôrdo existe desde 1924. Com base nêle, o Estado fêz essas inversões, como disseram os eminentes Ministros Aliomar Baleeiro e Adalicio Nogueira.

O *Sr. Ministro Evandro Lins* — Meu voto, portanto, contém essa ressalva: se não houver prévio acôrdo com o Município, como disse o Procurador-Geral da República, para execução de tais serviços, acho que o Estado não poderá atuar nesse setor, nem administrar essa autarquia, nem fazê-la funcionar, ofendendo o princípio de autonomia municipal.

Julgo improcedente a representação, com as reservas contidas nas razões com que justifiquei o meu voto.

VOTO

O *Sr. Ministro Vitor Nunes* — Sr. Presidente, pediria licença ao Tribunal para consultar o eminente advogado se a Prefeitura de Salvador denunciou o convênio com o Estado; em caso afirmativo, em que têrmos e por que motivos fêz essa denúncia.

O *Dr. Rubem Nogueira* (Advogado) — Declarei, da tribuna, Sr. Presidente e Srs. Ministros, que jamais a Prefeitura, a partir de 1946, celebrou nenhum convênio, não denunciou nenhum convênio, porque considerou êsse convênio incompatível com o interêsse superior.

O *Sr. Ministro Vitor Nunes* — Sr. Presidente, estou esclarecido.

O serviço organizado pela Lei nº 1.549, de 16 de novembro de 1961, do Estado da Bahia, não se refere, especificamente, ao Município de Salvador, mas, também, aos municípios de Camaçari, Candeias e São Francisco do Conde, como consta do art. 1º, § 1º.

O Município de Salvador, pela representação ora em julgamento, está impugnando a continuação dêsse serviço de água e esgotos da Capital, a cargo do Estado. E o fundamento dessa impugnação é a inconstitucionalidade da lei, por ofensa à autonomia municipal.

Se julgarmos essa lei inconstitucional, o Estado ficará impossibilitado de aplicá-la em relação aos demais Municípios que porventura estejam de acôrdo com seus têrmos.

De sua parte, alega o Estado, como fundamento para a continuação do serviço a seu cargo, que há um convênio com a Prefeitura, firmado em 1924.

O ilustre advogado esclareceu, a meu pedido, que a Prefeitura considera êsse convênio caduco, mas não indicou qualquer ação positiva do Município, denunciando o convênio em Juizo, ou fora dêle. A meu ver, seria necessária essa denúncia.

Portanto, o que havemos de presumir, neste momento, é a existência do referido acôrdo, embora antigo.

Entendo que, no processo de representação, podemos julgar questões complexas, pois não é a ausência de complexidade que marca os limites da representação. Mas o pressuposto da representação *sub judice* teria de ser uma violência do Estado. Seria necessário que o Estado, ou *manu militari*, ou com apoio na lei impugnada, tivesse tomado conta do serviço *à revelia da Prefeitura*, usurpando suas atribuições.

Mas, como a situação atual vem de muito tempo, e presumidamente com o consentimento do Município, tanto mais que se firmou um convênio em 1924, não há, em princípio, a inconstitucionalidade alegada. O que havemos de presumir é o acôrdo do Município, até que se decida, pelas vias competentes, que êsse acôrdo é ou se tornou inválido.

O fundamento da representação teria de ser, portanto, a demonstração da invalidade do convênio de 1924. Mas isso, realmente, não pode ser postulado em representação, mas pelas vias próprias, porque a própria execução do acôrdo por tantos anos depõe no sentido da sua regularidade.

Enquanto não fôr anulado ou rescindido o convênio de 1924, a autonomia municipal não estará violada pela lei que estamos julgando, porque ela mesma pressu-

põe a existência de convênio com as Prefeituras.

Sendo, além disso, um serviço planejado em conjunto para quatro Municípios, se os outros Municípios estiverem de acôrdo, como iremos impedir que seja executado, condenando a lei na sua integralidade, a pretexto de uma inconstitucionalidade que não ficou demonstrada?

Se o convênio de 1924 estivesse rescindido ou anulado, eu não teria dúvida, Sr. Presidente, em votar pela inconstitucionalidade da execução dêsse serviço, na Capital, por um órgão do Estado, à revelia da Prefeitura. Mas, como falta êsse pressuposto, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator, julgando improcedente a representação.

VOTO

O *Sr. Ministro Gonçalves de Oliveira* — Sr. Presidente, não estamos julgando e nem poderíamos julgar da legalidade ou da inconstitucionalidade de contrato, de convênio celebrado entre o Estado e a Prefeitura. Estamos julgando a constitucionalidade ou não da Lei nº 1.549, de 16 de novembro de 1961, que criou uma autarquia para superintender o serviço de água e esgôto do Recôncavo Baiano.

Essa lei, Sr. Presidente, não é, a meu ver, inconstitucional, porque ela ressalva, expressamente, a autonomia municipal. Diz a lei:

"Art. 2º Poderá o Governador do Estado, através da SAER, assinar convênios e acôrdos com os Municípios interessados, para os fins previstos nesta lei, na forma estabelecida no art. 101 da Constituição do Estado."

Por outro lado, o art. 6º diz que:

"Art. 6º Os serviços administrativos da SAER terão sua estrutura estabelecida em decreto do Poder Executivo, observados os seguintes preceitos:

I — A administração executiva da Superintendência de Águas e Esgotos do Reçôncavo será exercida por um Superintendente-Geral, escolhido pelo Governador do Estado em lista tríplice apresentada pelo Conselho de Águas e Esgotos, com mandato de 4 anos e deverá ser engenheiro civil de reconhecida competência.

II — Dependerão de prévia aprovação do Conselho — órgão que exercerá a orientação superior da SAER — as decisões que versarem sôbre:

a) fixação de planos gerais da SAER;

b) estabelecimento de programas e orçamentos anuais de trabalho;

c) operações de crédito;

d) relatórios e prestações de contas anuais do Superintendente-Geral;

e) proposta de reorganização da estrutura da SAER e de seu quadro de pessoal;

f) revisão de tarifas, taxas e preços públicos do serviço de águas e esgôto;

g) assinatura de convênios com outros órgãos;

h) celebração de acôrdos com os Municípios."

E o art. 14, § 3º, dispõe:

"Art. 14. Fica o atual Departamento de Saneamento, da Secretaria da Viação e Obras Públicas, transformado em Departamento de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia (DESEB), de âmbito estadual, competindo ao Poder Executivo reorganizá-lo com observância dos seguintes preceitos:

. . . . . .

III — Competência específica para projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar diretamente serviços de abastecimento de água potável e rêdes de esgôto sanitário, bem como outras obras de saneamento, em cidades e vilas do interior, respeitada a autonomia de cada Município."

Portanto, o que fêz esta lei foi autorizar a celebração de acôrdos com os Municípios.

Assim, fico de acôrdo com a observação do parecer da eminente Procuradoria-Geral da República, de que o serviço de água é, realmente, um serviço municipal e deve ser executado pelo Município, mas nada impede que possa ser executado pelo Estado, desde que mediante convênios celebrados. Quer dizer, o Município tem êsse serviço de esgôto. É um serviço peculiar do Município, mas êle pode transferi-lo ao Estado mediante convênio.

A lei municipal impugnada apenas autoriza a autarquia a celebrar êsses convênios com o Município. Não vejo como declarar inconstitucional essa lei.

Com essas considerações, acompanho o douto voto do eminente Senhor Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Julgada improcedente a representação, nos têrmos do voto do Relator, vencidos os Srs. Ministros Carlos Medeiros e Pedro Chaves.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Cândido Mota Filho. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Villas-Boas. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Carlos Medeiros, Aliomar Baleeiro, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vitor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas-Boas, Hahnemann Guimarães e Lafayette de Andrada. Impedido, o Exmo. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro. Licenciados, os Exmos. Srs. Ministros Luís Gallotti e Ribeiro da Costa.