

PARECER

I

A par do princípio territorial, que distingue o âmbito de poder entre a União, os Estados e os Municípios, a distribuição de competências no sistema constitucional qualifica, em razão da matéria, campos próprios de cada ente federativo.

À União são reservadas atividades e serviços exclusivos, enumerados no art. 21 e a competência privativa para legislar sobre matérias específicas (art. 22).

Em outros temas de caráter geral são relacionadas as hipóteses de competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24).

Lei complementar federal fixará o processo

de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (parágrafo único do art. 23).

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, aditou a possibilidade de convênios de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a serem objeto de lei reguladora, no sentido da gestão associada de serviços públicos e a transferência total ou parcial de encargos e serviços (nova redação do art. 241 da Constituição).

São expressões modernas do federalismo cooperativo.

Ao Município, de histórica tradição, a Constituição de 1988 explicitamente reconhece a presença como ente federativo (art. 1º e 18) e dedica-lhe capítulo especial no qual des-

taca a competência própria, garantindo-lhe a autonomia legislativa e a gestão de serviços públicos de interesse local (art. 30).

## II

A pedra de toque da autonomia municipal se concentra, em suma, na preservação da matéria de *interesse local*, expressão que, na presente Constituição, substitui, com mais objetividade, a anterior terminologia, nas Cartas precedentes, da reserva de assuntos de peculiar interesse dos Municípios (Constituição de 1946, art. 28, nº II; Constituição de 1967, art. 16, nº II; Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 15, nº II).

Ambos os termos definidores da autonomia municipal se filiam ao entendimento que obedece ao princípio da subsidiariedade, no sentido de que a melhor solução para o interesse público deve ser procurada na proximidade do fenômeno jurídico e social. Ressalvados os assuntos que, por sua complexidade e importância, estão constitucionalmente reservados à competência federal e estadual, a administração municipal presume-se mais afeiçoada à prestação de serviços estritamente locais, postos diretamente à disposição dos municípios, na área do território municipal, sem prejuízo da cooperação dos entes superiores na escala federativa, inclusive pela via de convênios administrativos.

O Município não é, porém, 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 comunitárias.

O saneamento básico, incluindo serviços de águas e de esgotos, é, por sua essencialidade, um serviço público de prestação às comunidades que pressupõe a interligação com fontes de suprimento e serviços conexos que excedem aos limites territoriais dos municípios.

A própria Constituição prevê limites ao exercício da autonomia municipal não somente na excepcionalidade traumática da inter-

venção federal ou estadual, em situações especiais (art. 35), como na capacidade avocatória conferida aos Estados para, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, agrupando municípios limítrofes para a integração de funções públicas de *interesse comum* (art. 25, § 3º).

O conceito de *interesse comum*, a ser aferido pelo legislador estadual mediante um juízo político de valor, sobrepõe-se ao conceito primário do *interesse local*, que qualifica a competência municipal.

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 municipal.

A eficácia de lei complementar instituidora da região metropolitana prescinde, conseqüentemente, de anuência ou prévio consentimento do município cujos serviços passam a integrar a competência comum concentrada na administração regional.

A Constituição de 1937 inaugurou, ainda, a previsão de agrupamento de municípios da mesma região para a administração de serviços comuns, cabendo ao Estado regular o meio de constituir-se o agrupamento e a forma de sua administração (art. 29).

O projeto da Constituição seguinte, submetido ao Congresso Nacional em 1966, silenciou sobre a matéria. Todavia, emenda aditiva, proposta pelo Senador Eurico Rezende, inspirada em anterior sugestão de Hely Lopes Meirelles, viria a se traduzir no preceito do art. 157, § 10 da Carta Constitucional de 1967, atribuindo à União, mediante lei complementar, o estabelecimento de regiões metropoli-

tanais constituídas por municípios integrantes da mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. Com semelhante conteúdo a norma se reproduz no art. 164 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (Ver, sobre o histórico — RAUL MACHADO HORTA — *Regiões Metropolitanas e o Direito Constitucional Brasileiro* — Revista de Direito Público — nº 29, p. 9 e s; HELY LOPES MEIRELLES — *Direito Municipal Brasileiro* — 4ª edição — p. 57).

Com o advento da Constituição de 1988 manteve-se a transferência para os Estados da competência para instituir Regiões Metropolitanas e dela se valeu o Estado de São Paulo para criar as Regiões Metropolitanas do Grande São Paulo e da Baixada Santista.

Evidencia-se, por esta forma, no sistema das Regiões Metropolitanas a presença dominante da gestão estadual. O interesse comum sobreleva, em suma, ao interesse local.

O agrupamento de municípios, a ser gerado em lei complementar específica, exprime igualmente um grau de afinidade e de necessária unidade operacional que sobrepõe aos serviços locais a continuidade de serviços comuns a serem integrados em uma administração unificada.

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 constituem uma seqüência, sem contudo, se confundirem”.

A Região Metropolitana não é, contudo, uma entidade política 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 (HELY LOPES MEIRELLES — *Direito Municipal Brasileiro*, cit., p. 59; EURICO DE ANDRADE AZEVEDO — *Instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil* — Revista de Direito Público — 2/196;

ROBERTO ROSAS — *Perspectiva jurídica da Região Metropolitana* — Revista de Direito Público — 29/89).

### III

A instituição das Regiões Metropolitanas é, como visto, ato legislativo complementar que a atual Constituição passou a colocar na esfera de competência dos Estados.

A eficácia da Lei Complementar estadual é, por sua própria natureza, de caráter imperativo que, como assinalado, não se condiciona à aprovação dos municípios por ela abrangidos, tendo como finalidade compor uma administração uniforme.

A Região Metropolitana não tem origem consensual, em moldes de convênio ou acordo entre os Municípios ou entre eles e o Estado. Nasce da lei complementar e segundo ela se exercita.

Como assinala SERGIO FERRAZ é da índole do sistema metropolitano o módulo coercitivo (Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro — Revista de Direito Público — nº 37/38 — p. 22).

Na Região Metropolitana, visando à integração de serviços comuns às áreas associadas, a predominância do interesse metropolitano se impõe dominante, acima do estrito interesse local.

Conforme a lição de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, à luz do art. 25, § 3º da vigente Constituição, “o interesse comum nele considerado é aquele que transcende o municipal e passa a ser considerado estadual” e a ser caracterizado pela “predominância do regional” (*Poder concedente para o abastecimento de água* — edição do Governo do Estado do Rio de Janeiro — pag. 13).

A Região Metropolitana pressupõe uma necessária e contínua competência estadual para a prestação do serviço público comum oferecido a uma comunidade que ultrapassa as fronteiras municipais, embora a lei instituidora possa admitir a ação conjunta do Estado e dos Municípios agrupados, como prevê o art.

Caberá ao legislador, no uso dos poderes que lhe outorga a Constituição, a opção política, dentre os modelos previstos, pela modalidade mais adequada à integração dos interesses comunitários, definindo a atribuição dos órgãos de gestão dos serviços.

#### IV

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 art. 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 aos limites da autonomia municipal.

De duas formas poderá se deslocar 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 art. 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 Emenda Constitucional nº 19/98). Por último, a prestação do 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 do interesse comum ou local).

#### V

De todo o exposto decorrem, quanto à substância da consulta premissas essenciais:

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 aglomeração urbanas ou microrregiões atenderá às normas específicas na respectiva Lei Complementar (art. 25, § 3º da Constituição);

c) mediante convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição, como redigido pela Emenda Constitucional nº 19/98, caberá a gestão associada dos serviços;

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 (Emenda Constitucional nº 19/98).

Em síntese, a 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 a coleta e tratamento de esgoto) eles se realizam, 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 local.

#### VI

Com base nos pressupostos acima enunciados, cumpre responder pela forma seguinte aos quesitos propostos na consulta.

*Primeiro quesito* — Dentro das competências materiais comuns previstas pelas Constituição Federal como se situa a titularidade dos serviços de saneamento básico?

Resposta — Nos casos em que, por lei complementar, determinados Municípios integrem Região Metropolitana, aglomerações urbanas ou micro-regiões, a titularidade os serviços de saneamento básico fixa-se, com exclusividade, na competência estadual.

Igualmente, na hipótese de convênios de cooperação, previstos no art. 241 da Constituição, a gestão associada de serviços públicos coloca em plano de prevalência a competência estadual.

Somente na hipótese comprovada de que os serviços de saneamento básico, compreendendo abastecimento de água e tratamento de esgotos, tenham início e término exclusivos no território municipal, caberá ao Município o seu desempenho, sendo, ainda, possível transferi-los ao Estado, mediante convênio-concessão.

Caso contrário, o princípio da continuidade de tais serviços situa em plano superior a competência estadual, a ser exercida pela administração direta ou indireta.

*Segundo questão* — Quais os limites políticos — administrativos de atuação municípios para o saneamento?

*Resposta* — Como assinalado na resposta anterior, o interesse local, característico de competência municipal, somente pode ser invocado se os serviços de saneamento básico se desenvolverem, em sua totalidade, dentro dos limites da área geográfica do Município.

Em caso diverso, prevalece, em razão da unidade e da continuidade de tais serviços, a competência estadual.

*Terceiro quesito* — Pode-se afirmar que é exclusivamente de responsabilidade dos Estados e exploração dos serviços de saneamento básico?

*Resposta* — Com a ressalva de excepcionalidade assinalada acima, o quesito merece resposta afirmativa.

Quarto quesito — Com base no princípio da cooperação mútua entre os entes federativos, a supremacia do Estado pode ser invocada para harmonização na prestação dos serviços de saneamento básico?

*Resposta* — Resposta afirmativa pelos pressupostos antes enumerados.

Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2000.

CAIO TÁCITO