SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO*

CAIO TÁCITO

I

Serviços de saneamento básico que têm origem e destino dentro dos limites de um único município são de *interesse local* e assumem a qualidade de serviços municipais.

Na medida, porém, em que a captação e o uso de águas como a coleta de detritos não se contêm no âmbito estrito de um município, os serviços de saneamento básico configuram um *interesse comum* plurimunicipal.

O saneamento básico, compreendendo serviços de águas e de esgoto, poderá, em suma, importar na interligação de fontes e destinação de recursos que excedam aos limites territoriais de um certo município.

Atendendo a essa hipótese de multiplicidade de fontes e de modalidades de uso, a Constituição vigente confere aos Estados o poder de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou microregiões, constituídos pela agregação de municípios limítrofes para o planejamento e execução de serviços 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.

* Exposição ao XIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, Fortaleza, setembro 2002.

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 da 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 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 Metropolitanas constituídas por Municípios integrantes da mesma comunidade socioeconômica, 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”, *in* Revista de Direito Público, nº 29, p. 9 e ss.; Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 4ª ed., p. 57).

No exercício dessa competência, a Lei Complementar nº 14, de 08.06.73, instituiu oito Regiões Metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), e regulou-lhes a estrutura e o funcionamento. A Lei Complementar nº 27, de 03.11.75, alterou o art. 2º do texto original, relativo ao Conselho Consultivo. Igualmente, a Lei Complementar nº 19, de 25.06.74, institui a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, agrupando o Município da Capital no novo Estado, oriundo da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e 13 outros Municípios vizinhos (art. 19).

A Região Metropolitana da Grande São Paulo encontrou na Lei Complementar Estadual nº 94, de 29.05.74, a discriminação dos serviços metropolitanos reputados de interesse comum, entre os quais se arrola “o saneamento básico, notadamente de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública” (art. 2º, item II, competindo ao Estado, explicitamente, o planejamento e a unificação e coordenação dos serviços comuns (art. 3º, II, III, IV e VII).

Com o advento da Constituição de 1988, (art. 25, § 3º), transferiu-se para os Estados a competência para instituir Regiões Metropolitanas, e dela se valeu o Estado do Rio de Janeiro para a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta do agrupamento de 19 Municípios, a par da Microregião dos lagos, integrada por oito outros Municípios (Lei Complementar Estadual nº 87, de 16.12.97). Incluem-se entre os serviços comuns de interesse metropolitano os de saneamento básico (art. 3º, item II).

No Estado de São Paulo, mais ainda se caracterizou a regionalização de serviços comuns unificados pela integração em nível estadual, com o advento da Lei Complementar nº 760, de 01.08.94, que estabeleceu diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo.

O saneamento básico é expressamente arrolado entre os campos funcionais de interesse comum das entidades regionais (arts. 2º e 7º, nº IV).

Na Região Metropolitana é prevista, na lei estadual, a criação de entidade com personalidade jurídica de direito público, na qual se integrará o Conselho de Desenvolvimento, composto de representantes estaduais e municipais (arts. 17 e 19, combinados com o art. 9º).

A seu turno, a Lei Complementar Estadual nº 815, de 30.07.96, criou a Região Metropolitana da Baixada Santista, agrupando nove Municípios (Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Manguaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente).

Para a interação e execução das funções públicas de interesse comum na citada Região Metropolitana, a lei complementar em causa autoriza a criação de autarquia estadual, a par do Conselho de Desenvolvimento, com participação estadual e municipal (art. 10 combinado com o art. 3º)

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 (con+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*”, in *Revista de Direito Público*, 2/196;

Roberto Rosas, “*Perspetiva Jurídica da Região Metropolitana*”, in *Revista de Direito Público*, 28/89).

II

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 Sérgio Ferraz, é da índole do sistema metropolitano o módulo coercitivo (“Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro”, n 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, p. 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. 153, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo.

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.

As atividades do Poder Público em matéria de saneamento básico comportam, em suma, uma variedade de entendimentos e, segundo o grau de abrangência e de interdependência, podem limitar-se ao plano municipal ou exigir a integração em entendimentos e, de nível estadual segundo a mencionada competência prevista no art. 25, § 3º, da Constituição.

O destinatário final de tais serviços é o munícipe – 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 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).