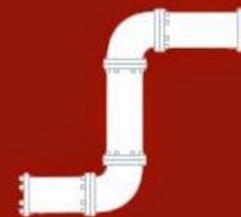


Regiões Metropolitanas e Saneamento Básico

André Castro Carvahó

Pós-doutorado no MIT

Advogado e Professor em SP





1. Delimitações conceituais iniciais: região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião



- A previsão para a instituição das regiões metropolitanas no Estado brasileiro é trazida pelo artigo 25, §3º, da Constituição da República de 1988, que dispõe no seguinte sentido:

Artigo 25, § 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.

2. A evolução do Direito na regulação do serviço de saneamento no âmbito da região metropolitana

Constituição de 1967 – Primeira norma a prever Regiões Metropolitanas Lei Complementar N. 14/73 – Instituição a Região Metropolitana de São Paulo

ADI 1842/2003 – Julga inconstitucional dispositivos da criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião de Lagos.

Lei Federal 13.089/2015, institui o Estatuto da Metrôpole

Constituição de 1988 art. 25, §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.

Lei Federal nº 11.445/2007, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico



3. Delimitações conceituais iniciais: região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião



➤ As definições de região metropolitana e de aglomeração urbana são apresentadas da seguinte forma pela Lei federal nº 13.089/15, nos termos de seu artigo 2º:

(i) aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;



4. Delimitações conceituais iniciais: região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião



(ii) região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole;
e

(iii) metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



5. O Estatuto da Metr pole (Lei federal n  13.089/15)



- O Estatuto da Metr pole (Lei federal n  13.089/15):
 - i. regula a institui o de regiões metropolitanas e de aglomera es urbanas;
 - ii. define os parâmetros e diretrizes da governança interfederativa de regiões metropolitanas e de aglomera es urbanas;
 - iii. estabelece os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado; e
 - iv. dispõem sobre a atua o de apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado.



6. O Estatuto da Metrópole (Lei federal nº 13.089/15)



- 6. A lei propõe instrumentos para melhor operacionalizar essa governança e proporcionar o desenvolvimento urbano integrado da região – dentre os quais:
- i. o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado,
 - ii. as operações urbanas consorciadas interfederativas,
 - iii. os consórcios públicos,
 - iv. os convênios,
 - v. os contratos de gestão e
 - vi. as parcerias público-privadas interfederativas.

7. Delimitações conceituais iniciais: região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião

Região metropolitana	Aglomeração urbana
(i) uma área constituída por municípios limítrofes;	(i) uma área constituída pelo agrupamento de pelo menos 2 (dois) Municípios limítrofes;
(ii) essa área possui destacada expressão nacional ou regional;	(ii) integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; e
(iii) há uma integração dinâmica entre esses municípios – não somente no âmbito geográfico, mas também nas searas socioeconômicas, ambiental e política; e	(iii) complementaridade funcional entre os municípios que integram a área.
(iv) uma complementaridade funcional entre os diversos municípios que integram a área	



8. Delimitações conceituais iniciais: região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião



- O **conceito de microrregião** não é trazido pelo texto legal, apesar de o conceito dispor expressamente a sua incidência sobre a disciplina das microrregiões.
- O Ministro do Supremo Tribunal Federal NELSON JOBIM na ADIn 1.842/RJ:

“Na REGIÃO METROPOLITANA há uma relação de desigualdade entre os MUNICÍPIOS tendo em vista a ligação entre “centro” e “periferia”, entre “capital” e “cidades adjacentes”. Nos AGLOMERADOS URBANOS, a regra é a igualdade econômica e de importância sócio-política entre MUNICÍPIOS próximos. Já as MICRORREGIÕES sugerem o agrupamento de MUNICÍPIOS sem o fenômeno da conurbação”.



9. A disciplina do serviço público de saneamento básico



- O **serviço público de saneamento básico, disciplinado pela Lei federal nº 11.445/07**, é serviço de interesse local, portanto de titularidade dos municípios.
- Todavia, no espaço metropolitano, ele é caracterizado como um serviço de interesse comum da região metropolitana. Nesse esteio, a sua organização e prestação deverá se dar no bojo da região metropolitana, a partir das decisões advindas do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana.



10. Supremo Tribunal Federal na ADIn 1.842/RJ



➤ No que toca ao conteúdo da decisão, propriamente dito, a Corte assentou entendimentos relevantes sobre o tema, que podem ser, sugestivamente, sintetizados em 11 (onze) pontos:

1. O interesse comum é muito mais do que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.



11. Supremo Tribunal Federal na ADIn 1.842/RJ



2. A integração dos Municípios às entidades regionais é compulsória, sem qualquer possibilidade de abandoná-las por iniciativa própria, uma vez editada a lei complementar estadual que as institui. (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

3. A compulsoriedade da integração metropolitana é compatível com a autonomia municipal.

4. As Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões não são entidades políticas autônomas de nosso sistema federativo, mas, sim, entes com função administrativa e executória. Tais entes não detêm competência político-legislativa própria.



12. Supremo Tribunal Federal na ADIn 1.842/RJ



5. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado.
6. É inconstitucional a transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.
7. É inconstitucional a sujeição das decisões do colegiado das regiões metropolitanas à aprovação das Assembleias Legislativas Estaduais.



13. Supremo Tribunal Federal na ADIn 1.842/RJ



8. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente, com vistas à preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

9. A participação dos entes nesse colegiado não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.



14. Supremo Tribunal Federal na ADIn 1.842/RJ



- 10. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.
- 11. É preciso que seja criado um ente dotado de personalidade jurídica, responsável pela titularidade dos serviços públicos e capaz de assumir obrigações.



15. A composição do Conselho

- A estrutura da instância colegiada deliberativa (Conselho Deliberativo ou Conselho de Desenvolvimento) se apresenta como uma instância em que se viabiliza a mediação de todos os interesses locais de cada ente municipal ou dos interesses próprios do Estado.
- As diretrizes expressas no texto constitucional e no Estatuto da Metrópole, bem como a interpretação conferida pela Corte Suprema não estabelecem regra prévia e definitiva para a composição do Conselho de Desenvolvimento.



16. A composição do Conselho

- Verifica-se que a questão sensível de todas as experiências analisadas está na composição dos Conselhos de Desenvolvimento, que deverá se adequar aos termos expressos na Constituição Federal, Estatuto da Metrópole e à interpretação conferida pela Suprema Corte, sobretudo no que diz respeito à preservação da autonomia municipal e à participação social.



17. A composição do Conselho

- A proposta de adaptação do Conselho de Desenvolvimento às diretrizes explicitadas no precedente do STF (ADI nº 1.842/RJ) e no Estatuto da Metrópole (Lei federal nº 13.089/15) deverá levar em consideração três fatores:
 - i. a relação da qualificação dos Municípios;
 - ii. a qualificação da participação do Estado; e
 - iii. a qualificação da participação da sociedade civil.



18. A composição do Conselho



- A composição do Conselho Deliberativo deverá:
 - i) observar critérios comparativos relativamente à qualificação da participação de cada município (número da população, extensão territorial e características sócio-econômicas);
 - ii) preservar o desenho federativo, impossibilitando o predomínio absoluto do Estado sobre a gestão interfederativa; e
 - iii) garantir a mais ampla, intersetorial e plural representação da sociedade civil nas suas deliberações.



19. A composição do Conselho

- O mesmo modelo de adaptação se aplica, ainda que em escala menor, aos Comitês Executivos dos Aglomerados Urbanos, criados com o propósito específico de viabilizar a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado de cada unidade regional.



20. As parcerias público-privadas interfederativas



- O Estatuto da Metrópole permite que as regiões metropolitanas celebrem parcerias público-privadas, nos termos da Lei federal nº 11.079/04, segundo previsão do artigo 9º, X, enquanto **instrumento de desenvolvimento urbano integrado**.
- A possibilidade advinda do Estatuto da Metrópole, ao autorizar as parcerias público-privadas interfederativas, possui relevância, à medida que permite que municípios menores, os quais não teriam capacidade financeira para se engajar nessa espécie de contrato, possam usufruir de mais esse instrumento de contratação pública.

21. Estudo de caso: as parcerias público-privadas interfederativas

Alckmin consegue barrar na Justiça PPP do esgoto em Guarulhos

TJ julga procedente ação movida pelo governador contra Parceria Público-Privada feita pelo segundo maior município da Grande SP

Stefânia Akel e Fabio Leite, O Estado de S.Paulo
08 Abril 2015 | 19h02

[SIGA O ESTADÃO](#)

☰ MENU

G1

SÃO PAULO

09/04/2015 19h56 - Atualizado em 09/04/2015 19h56

Justiça de SP barra avanço de PPP de saneamento em Guarulhos

Ação foi movida pelo governo estadual contra projeto da municipal. Prefeitura tenta viabilizar parceria público-privada para tratar esgoto.



22. Estudo de caso: as parcerias público-privadas interfederativas



- Na ADI n. 2071833-93.2013.8.26.0000, em 08 de abril de 2015, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu, por 14 a 11, a inconstitucionalidade de três leis do Município de Guarulhos em face à Constituição do Estado de São Paulo (nº 7.095, 7.096, 7.102).



23. Estudo de caso: as parcerias público-privadas interfederativas



- As Leis Municipais nºs 7.095, 7.096 e 7.102, todas de 20 de dezembro de 2012, instituíam, respectivamente:
 - (i) a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário no Município de Guarulhos;
 - (ii) a contratação de Parceria Público-Privada, precedida de concorrência pública, pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos SAEE; (projeto que já estava em andamento, contando com a contratação da OAS Ambiental); e
 - (iii) a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico daquele Município.



24. Estudo de caso: as parcerias público-privadas interfederativas



Aspectos críticos do caso:

- Embora o STF tenha decidido que o poder decisório não pode se concentrar em apenas um ente da Federação, a Corte não definiu parâmetros da governança regional/composição da instância colegiada deliberativa (Conselho Deliberativo ou Conselho de Desenvolvimento); e
- O Município de Guarulhos integra a Região Metropolitana de São Paulo, instituída pelo Estado por lei complementar e de caráter compulsório (LCE nº 1.139/2011), como já reconheceu o STF (ADI 1.841-RJ, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 20.09.02 e ADI 796-ES, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 17.12.99).



22. As parcerias público-privadas interfederativas



Segundo o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na ADI n. 2071833-93.2013.8.26.0000:

- Em razão de Município de Guarulhos integrar a **Região Metropolitana de São Paulo**, o serviço de saneamento e, portanto, toda a matéria legislada (Leis Municipais n^{os} 7.095, 7.096 e 7.102 de 2012) adquirem **relevância regional**, perdendo o caráter exclusivamente local.
- De acordo com o TJ/SP, assiste razão ao Estado de São Paulo ao invocar como sua competência a participação na organização, planejamento e execução dos serviços de saneamento básico.

24. Estudo de caso: as parcerias público-privadas interfederativas

A decisão sustentou ainda que:

- (i) saneamento básico é **serviço de âmbito urbano-regional**. (ii) **A integração do Município à Região Metropolitana é compulsória** (LCE nº 1.139/2011). (iii) **Não lhe cabe criar e organizar com exclusividade seus serviços autônomos de água e esgoto**. (iv) **Apenas aqueles não inseridos no contexto de Regiões Metropolitanas detêm a exclusiva gestão deles.**

A decisão concluiu que:

- **É imprescindível a participação do Estado para disciplinar matéria sobre o serviço de saneamento básico em regiões metropolitanas. Seria uma afronta aos artigos 152, incisos III, IV e parágrafo único; 153, caput e parágrafo 1º; 154, caput e 205, caput e inciso V, todos da Constituição Estadual.**



25. As parcerias público-privadas interfederativas



- Em 19 de setembro de 2017, o STF, por meio do Min. Rel. Ricardo Lewandowski, negou seguimento aos Recursos Extraordinários, interpostos pela Câmara Municipal de Guarulhos e pelo Prefeito do Município de Guarulhos (RE 957.052/SP), mantendo-se a decisão do TJSP de 08 de abril de 2015.

26. As parcerias público-privadas interfederativas

❖ RECURSO EXTRAORDINÁRIO 957.052/SP

Trata-se de dois recursos extraordinários interpostos, um pela Câmara Municipal de Guarulhos, fundado no artigo 102, III, a, da Constituição Federal, em que se sustentava a violação aos artigos 5º, XXXV; 25, §3º e 30, I, II e V da Constituição Federal - que não foi acolhido pois a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, sendo restrita a prerrogativa de recorrer das decisões tomadas em sede de ação direta. De forma que somente a Mesa da Câmara detém a legitimidade para recorrer de decisão que lhe seja eventualmente desfavorável, e não a própria Câmara através de seus procuradores.

O outro foi interposto pelo Prefeito do Município de Guarulhos, fundado no artigo 102, III, a, da Constituição Federal, em que sustenta-se a violação aos artigos 5º, XXXV; 25, §3º e 30, I, II e V da Constituição Federal – em que verificou-se a falta de demonstração da relevância sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassariam os interesses subjetivos da causa.

A negativa de seguimento do Recurso Extraordinário retira do recurso os elementos necessários para a manutenção da medida liminar anteriormente concedida.

Ministro relator: Ricardo Lewandowski

Foi negado seguimento ao RE 957.052/SP em 19/09/2017

❖ AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CAUTELAR 4.138

Trata-se de agravo interno contra decisão proferida pela Ministra Cármen Lúcia, que deferiu a medida liminar pleiteada na ação cautelar (RE957.052/SP), em que se reconsidera a decisão agravada para cassar a liminar deferida.

Ministro relator: Ricardo Lewandowski

Decisão de 02/10/2017