



Camila Batista de Paula

**JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE REGIÕES
METROPOLITANAS: DELIMITAÇÃO DO PAPEL DE
CADA ENTE FEDERATIVO**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação da
Professora Mariana
Gracioso Barbosa.**

SÃO PAULO

2013

Resumo: A partir de acórdãos encontrados no *site* do STF, a monografia analisa a jurisprudência do Tribunal sobre *regiões metropolitanas* após o advento da Constituição de 1988. O estudo concentra-se no exame de como o STF delimita o papel de cada ente federativo na criação e na gestão das regiões metropolitanas. Analisa-se também o emprego do termo “região metropolitana”, as considerações sobre autonomia municipal, interesse local e interesse comum, além do diálogo empreendido pelo Tribunal com sua própria jurisprudência sobre o tema. Dessa forma, aponta-se que o STF definiu competir somente ao estado a decisão sobre a criação das regiões metropolitanas. Já a gestão dessas entidades deve ser compartilhada entre o estado e os municípios integrantes por meio de um órgão colegiado. Por fim, conclui-se que o STF não resguardou o interesse do município, ao contrário, favoreceu o interesse comum e garantiu ao estado um papel relevante na gestão desse interesse.

Acórdãos citados: ADI-MC 796; ADI 796; ADI-MC 1841; ADI 1841; ADI-MC 1746; ADI 2809; ADI 3121; ADI 2340; ADI 1842; ADI-MC 2077.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; artigo 25, §3º da CF; região metropolitana; federalismo; estado; município.

Lista de Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
EC	Emenda Constitucional
ED	Embargos de Declaração
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
MC	Medida Cautelar
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
RM	Região Metropolitana
STF	Supremo Tribunal Federal

Sumário

I Introdução	4
II Metodologia e Universo de acórdãos	10
III Nota sobre a legislação	13
IV Análise dos acórdãos	16
1 Panorama dos casos	16
2 Região metropolitana	27
3 Estado x Município	33
3.1 Autonomia municipal	34
3.2 Interesse local e interesse comum.....	39
3.3 Titularidade	53
4 Precedentes	63
V Considerações finais	74
Referências	78
Apêndice I – Acórdãos descartados	82
Apêndice II – Fichamentos	109

I Introdução*

O processo de urbanização intensificou-se no Brasil em meados do século XX. Conforme dados do IBGE, em 1960 ainda éramos um país agrícola, com 44,7% da população vivendo nas cidades. Dez anos depois, a taxa de urbanização no país já era de 55,9%¹. De acordo com Santos, a partir dos anos 70, o processo de urbanização alcançou novo patamar, denominado estágio da *metropolização*². Assim, a intensificação do processo de urbanização levou à formação de *metrópoles*, centros urbanos caracterizados por seu grande porte e por extensa área de influência direta.

A *metropolização* consiste em um processo de integração e conurbação³ de centros urbanos a partir de uma cidade-núcleo. Nesse sentido, segundo Lencioni

O processo de metropolização do espaço se expressa na intensificação e multiplicidade dos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, bem como pelo crescimento do número de cidades conurbadas, onde não se distingue muito bem, na continuidade da área construída, o limite municipal de cada uma delas. E, também, pela expansão territorial do aglomerado metropolitano e pela extensão e densificação territorial da concentração das infraestruturas.⁴

* Agradeço às sugestões das professoras Mariana Gracioso Barbosa e Marina Zago, que compuseram a banca examinadora da minha monografia (10.12.2013). Os apontamentos de ambas foram considerados durante a redação da versão revisada da pesquisa.

¹ Séries históricas e estatísticas. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>

² SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. p. 69.

³ A expressão "conurbação" foi cunhada por Patrick Geddes, em 1915, para descrever o fenômeno de urbanização e metropolização de Londres e das regiões industriais inglesas. "Observações importantes devem ser feitas sobre as proposições de Geddes, entre as quais se pode destacar que, na tradução para o português, a palavra conurbação perdeu um pouco do sentido original (conurbation = con + urb + ation), talvez porque a realidade brasileira, à época que o conceito foi introduzido, ainda era incipiente e o conceito foi associado mais à junção de manchas urbanas de cidades diferentes que a um verdadeiro processo de constituição de uma cidade-região, como propôs o autor." FIRKOWSKI, Olga L. C. F. "Estudo das metrópoles e regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio?". In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013. p. 24. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf>.

⁴ LENCIONI, Sandra. "A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas". *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, jan./jun. 2011. p. 136. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/176/672>>

Estas mudanças verificadas no território e na distribuição populacional do país requeriam novos modelos de planejamento e gestão. Assim, a CF de 1967 dispôs sobre a *região metropolitana* (RM), área instituída por LC federal, visando à integração de municípios para a realização de serviços de interesse comum⁵. A EC nº 1, de 1969, não modificou significativamente o tema⁶. Em 1973, a LC nº 14 estabeleceu as primeiras oito RMs brasileiras e criou o quadro institucional para operacionalizar o seu funcionamento. Esse arranjo concentrou as decisões sobre os serviços de interesse comum no governo estadual, em detrimento da participação dos municípios⁷.

Com o advento da CF de 1988, houve expressiva mudança na regulamentação da matéria. O município foi alçado a ente federativo⁸ e foram introduzidas, ao lado das RMs, as microrregiões e as aglomerações

⁵ Art. 157, § 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

(Constituição Federal de 1967)

⁶ Art. 164 - A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

(Emenda Constitucional Nº 1/69)

⁷ Como explicam Raquel Rolnik e Nadia Somekh, "as regiões metropolitanas tinham seus conselhos deliberativos, que eram presididos e tinham a maioria de seus membros indicados pelo executivo estadual, que era, por sua vez, indicado pelo executivo federal. E o Conselho Consultivo, onde os municípios estariam representados, não tinha nenhum poder decisório, podendo apenas apresentar sugestões." in: "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização", *Cadernos Metrôpole / Grupo de Pesquisa PRONEX*. São Paulo: EDUC, 2002. n. 8. p. 109. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm8.pdf>>

⁸ Esta posição predomina na doutrina, mas também encontra oposição: "Muitos sustentam que, a partir da Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do status de integrantes da Federação, uma vez que, agora, além de autonomia, contando com Executivo e Legislativo próprios, contam também com o poder de auto-organização, por meio de lei orgânica (art. 29). É tido como definitivo para corroborar essa tese o artigo inaugural da Carta em vigor, em que se afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Embora seja essa a corrente predominante, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos pólos da lide." MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 865.

urbanas. Além disso, essas entidades regionais passaram a ser estabelecidas pelos estados, conforme o disposto no 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.

Dessa forma, como a CF de 88 não traz uma definição de RM nem a diferencia das microrregiões e aglomerações urbanas, coube aos legislativos estaduais fixar esses conceitos. Assim, arranjos institucionais diversos foram criados e, em virtude da inexistência de uma regulamentação federal, a instituição das RMs acaba por obedecer exclusivamente aos interesses e motivações dos estados⁹.

Além disso, a CF suscitou uma disputa pelo governo da RM, ao não definir os limites da competência estadual para instituir tais entidades e, ao mesmo tempo, garantir a autonomia dos municípios. Os incisos I e V do artigo 30 da CF dispõem que o município deverá legislar sobre assuntos de interesse local e executar os serviços públicos de interesse local¹⁰. Contudo, a CF não define até que ponto o interesse local deve ser relativizado em face do interesse comum aos membros da RM e qual deve ser o papel do estado e dos municípios na gestão do interesse comum. Desse modo, a criação e a gestão das RMs muitas vezes são vistas como uma afronta à garantia constitucional de autonomia municipal. Por outro lado, um 'municipalismo extremado', pode dificultar a consecução de estruturas que permitam a implementação de políticas de interesse comum, a exemplo do serviço de saneamento básico.

Assim como a CF, as Constituições estaduais também tratam, com maior ou menor profundidade, sobre RMs¹¹. De modo geral, essas Cartas

⁹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas*. Comunicados Ipea, n. 116, out/2011. p. 8.

¹⁰ Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (Constituição Federal de 1988)

¹¹ Apenas as Constituições do Acre, do Amapá, de Roraima e de Tocantins não apresentam disposições sobre as RMs. Cf. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). op.cit., p. 10.

reforçam a necessidade de participação institucional dos municípios na gestão metropolitana¹². Ainda assim, processos efetivos de gestão integrada não têm sido observados no país¹³, o que dá ensejo à proliferação de conflitos entre estado e municípios.

Com efeito, o resultado dessa falta de integração entre as diferentes esferas de governo na solução dos problemas metropolitanos é percebido atualmente no cotidiano de todos os cidadãos das metrópoles brasileiras. Afinal não há como equacionar certas questões metropolitanas, como o transporte público, considerando apenas o âmbito estritamente local. Assim, vemos "cidades entregues ao caos"¹⁴, não possuindo meios para solucionar seus problemas isoladamente.

Ademais, com o processo de proliferação de RMs, verificado após 1988, a questão sobre a gestão dessas entidades torna-se ainda mais relevante. Atualmente, existem 51 RMs no país¹⁵, sendo que a maioria não possui como centralidade máxima uma metrópole, mas centros urbanos classificados nos níveis inferiores da hierarquia urbana e com serviços de menor complexidade¹⁶. Trata-se, portanto, de um grupo heterogêneo, mas

¹² GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 224.

¹³ Ibid. loc. cit.

¹⁴ MARICATO, Erminia. *Revista Teoria e Debate*, n 115, Ago. 2013. Entrevista a Rose Spina. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/nossas-cidades-sao-bombas-socioecologicas?page=full>>

¹⁵ Esse é o número de RMs institucionalizadas legalmente verificado pelo Observatório das Metrópoles até 30/08/2012. Esse é um dado que varia muito, sendo necessária a consulta permanente às legislações estaduais para atualizá-lo. cf. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, "Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização". Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012. p. 8. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf>

¹⁶ FIRKOWSKI, Olga L. C. F. "Estudo das metrópoles e regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio?". In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013. p. 36.

Segundo a classificação da hierarquia urbana realizada pelo IBGE, há apenas 12 metrópoles no país: "Metrópoles – são os 12 principais centros urbanos do País, que caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações:

a. Grande metrópole nacional – São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial;

que necessita de ações conjuntas dos entes federativos para a resolução de seus problemas urbanos.

Desse modo, em face da importância do instituto da RM e de sua relativa indefinição na CF, faz-se indispensável analisar a jurisprudência do STF sobre o assunto, observando especialmente as mudanças efetivadas pela CF de 88. O STF, como “guarda da Constituição”¹⁷, é quem irá trazer uma solução aos conflitos gerados pela pouca definição da matéria na esfera constitucional e definir as competências de cada ente federativo. Cabe ao STF interpretar a CF e determinar o papel do município e do estado na instituição de uma RM e no exercício das funções públicas de interesse comum¹⁸. Nesse sentido, o ministro Ricardo Lewandowski diz que “[a] competência desses novos entes regionais e o interesse comum é uma criação jurisprudencial.”¹⁹.

Objetivo

Diante deste quadro de indefinição, meu objetivo de pesquisa é analisar a construção da jurisprudência do STF sobre a competência de cada ente federativo no âmbito das RMs. A partir da leitura preliminar dos acórdãos do STF, percebi que os entes federativos divergem acerca do papel de cada um deles na criação de uma RM e, ademais, no

b. MetrÓpole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País; e
c. MetrÓpole – Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto.” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>)

¹⁷ Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...]

(Constituição Federal de 1988)

¹⁸ Como visto, parte da regulação das RMs está disposta nas Constituições estaduais, por isso, seria interessante analisar também a jurisprudência dos Tribunais de Justiça sobre esse tema, visto que os TJs realizam o controle de constitucionalidade em face da Constituição estadual. Todavia, devido ao curto tempo para a realização desta monografia, não foi possível realizar esta análise.

¹⁹ Trecho do pedido de vista do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 210.

estabelecimento da legislação e no planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Assim, a pergunta central a orientar meu trabalho é: como o STF delimita as competências dos entes federativos na criação e na gestão das RMs?

A fim de responder a essa pergunta, acredito ser necessário analisar o emprego do termo “região metropolitana”, os argumentos utilizados para conferir certa competência ao município ou ao estado e o diálogo empreendido pelo STF com sua própria jurisprudência sobre o tema. Para selecionar esses tópicos a serem analisados, parti de algumas premissas, provenientes da leitura dos acórdãos: i) os ministros empregam o termo “região metropolitana”, o uso do termo foi um dos requisitos para a seleção dos acórdãos; ii) os conflitos levados ao STF ocorrem entre estado e município, ficando a União afastada; iii) o STF dialoga com seus precedentes sobre RMs.

Ao iniciar a pesquisa, sustento a hipótese de que o STF tem favorecido as competências e o interesse do município, fazendo jus ao fortalecimento desse ente efetivado pela CF de 88. Assim, acredito que o Tribunal confira uma abrangência maior ao interesse local do que ao interesse comum, por considerar a maioria dos serviços públicos como relacionados ao interesse exclusivo do município. Ao mesmo tempo, creio que o STF garanta ao município um papel relevante na gestão do interesse comum. Dessa forma, ao estado caberia basicamente a instituição da RM por LC, não podendo esse ente centralizar as decisões acerca da entidade.

II Metodologia e Universo de acórdãos

A metodologia da pesquisa consiste na análise da jurisprudência do STF sobre RMs após o advento da CF de 88²⁰. A fim de facilitar a análise dos acórdãos, escrevi fichas-resumo de cada caso. O modelo de fichas-resumo e as fichas de cada caso constam no Apêndice II da monografia²¹.

Ao todo, analisarei 10 acórdãos que tratam sobre RMs²². Essas decisões foram encontradas por meio de consultas ao site do STF²³ e ao Banco de Monografias da Escola de Formação²⁴ realizadas em 30 de agosto de 2013.

No site do Tribunal, no item “Pesquisa de Jurisprudência”, pesquisei por palavras-chave relacionadas ao tema da monografia, sempre delimitando como marco inicial da busca a data de promulgação da CF, 5 de outubro de 1988. Ao pesquisar com as palavras-chave *região adj2 metropolitana*²⁵, selecionei seis acórdãos que abordam o tema estudado²⁶. Já com a expressão de busca *CF-1988 mesmo ART-00025 adj4 PAR-00003*²⁷, encontrei mais dois acórdãos, diferentes dos já localizados, que também versam sobre o assunto da monografia. Buscando pelas expressões *interesse adj2 comum*, *interesse adj2 local*, *interesse adj2 metropolitano*, *interesse adj2 interlocal*, *microrregião* e *aglomeração adj2 urbana*, não

²⁰ A significativa mudança da regulamentação do tema pela atual CF e a proliferação de legislações estaduais díspares, justifica delimitar o marco inicial da pesquisa em 5 de outubro de 1988, data de promulgação da CF.

²¹ O modelo de *case brief* foi construído com base no modelo de Camila Villard Duran (*Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização monetária no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Saraiva/Direito GV, 2010.).

²² Os acórdãos descartados constam no Apêndice I da monografia.

²³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

²⁴ Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/monografia.php>>

²⁵ O operador “adj” busca palavras aproximadas, na mesma ordem colocada na expressão de busca. O número após o “adj” indica delimitação de distância entre palavras, podendo ser escolhido livremente.

²⁶ Os demais acórdãos foram descartados por motivos diversos, por exemplo, porque o termo “região metropolitana” só aparece no nome de uma das partes. Os motivos para a exclusão de cada um dos acórdãos encontrados na busca constam na tabela do Apêndice I.

²⁷ A expressão *CF-1988 ART-00025 PAR-00003* indica o artigo 25, §3º da CF de 1988. O operador *mesmo* é utilizado para pesquisar no mesmo parágrafo. Por utilizar esse operador mais abrangente, encontrei muitos acórdãos que não se referiam a esse dispositivo específico da CF.

encontrei novos acórdãos pertinentes. Os acórdãos localizados com essas palavras-chave ou já haviam sido selecionados, ou não tratavam sobre RMs nem sobre as outras entidades mencionadas no artigo 25, §3º da CF. Pesquisando ainda, no link "A Constituição e o Supremo", do site do Tribunal, sobre o artigo 25, § 3º, encontrei referência à ADI 1842, cujo acórdão ainda não havia sido publicado.

Procurei também por outras monografias de alunos da Escola de Formação que versassem sobre o mesmo assunto (RMs). Encontrei a monografia da Veridiana Mendes, de 2008, cujo título é: "A titularidade do serviço público de saneamento básico na jurisprudência do STF"²⁸. Nessa monografia, são analisadas as ADIs 1842 e 2077, que tratam da questão do saneamento básico no âmbito de RMs. A autora chega a escrever um item do trabalho sobre a argumentação dos ministros, nesses acórdãos, sobre RMs²⁹. Entretanto, como o julgamento dos dois casos ainda não havia terminado, analisou-se apenas os votos de alguns ministros (Eros Grau, Joaquim Barbosa, Nelson Jobim e Gilmar Mendes). Retomarei o trabalho iniciado nessa monografia, pois esses dois casos foram julgados no início de 2013, não aparecendo em minhas buscas no item "Pesquisa de Jurisprudência" porque ainda não haviam sido publicados no site do STF.

Enviei e-mail aos gabinetes dos Ministros e solicitei os votos referentes a estas ADIs (1842 e 2077) que ainda não haviam sido publicadas³⁰. Dessa forma, tive acesso a quase todos os votos proferidos nas duas ADIs, faltando dois votos na ADI 1842³¹. No dia 16 de setembro

²⁸ Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=131>

²⁹ A ADI - MC 1746/SP, anteriormente encontrada na busca pela expressão *CF-1988 mesmo ART-00025 adj4 PAR-00003*, também foi analisada nessa monografia, mas fora do item sobre regiões metropolitanas.

³⁰ Os endereços eletrônicos para contatar os gabinetes dos ministros estão disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=centralDoCidadaoAcessoInformacaoPerguntas>>

³¹ Os votos dos ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Nelson Jobim na ADI 1842 e do ministro Eros Grau na ADI-MC 2077 estavam disponíveis no site do STF por meio de Notícias. Já os votos dos ministros Maurício Corrêa (ADI 1842) e Gilmar Mendes (ADI-MC 2077) estavam disponíveis no site da sbdp.

Recebi por e-mail os votos dos ministros Teori Zavascki na ADI 1842; Ricardo Lewandowski, Ilmar Galvão e Nelson Jobim na ADI-MC 2077 e Marco Aurélio nas duas ADIs. Também fui informada pelo gabinete da Presidência que o ministro Joaquim Barbosa só acompanhou o voto do relator, não tendo voto escrito sobre a ADI-MC 2077. Faltavam os votos do ministro Luiz Fux e da ministra Rosa Weber na ADI 1842.

de 2013, o acórdão da ADI 1842 foi publicado, ficando acessível o seu inteiro teor no site do STF³².

A tabela a seguir elenca os acórdãos do STF que serão analisados nesta monografia:

<u>Acórdãos selecionados</u> ³³	Relator/Data	Encontrado por meio de:
ADI 796/ES	Relator: Min. Néri da Silveira Julgado em: 02/02/1998	busca pela expressão <i>região adj2 metropolitana</i>
ADI-MC 796/ES	Relator: Min. Néri da Silveira Julgado em: 05/11/1992	
ADI 1841/RJ	Relator: Min. Carlos Velloso Julgado em: 01/08/2002	
ADI-MC 1841/RJ	Relator: Min. Marco Aurélio Julgado em: 18/06/1998	
ADI 2340/SC	Relator: Min. Ricardo Lewandowski Julgado em: 06/03/2013	
ADI 2809/RS	Relator: Min. Maurício Corrêa Julgado em: 25/09/2003	
ADI 3121/SP	Relator: Min. Joaquim Barbosa Julgado em: 17/03/2011	busca pela expressão <i>CF-1988 mesmo ART-00025 adj4 PAR-00003</i>
ADI-MC 1746/SP	Relator: Min. Maurício Corrêa Julgado em: 18/12/1997	
ADI 1842/RJ	Relator orig.: Min. Maurício Corrêa Julgado em: 06/03/2013	busca no link "A Constituição e o Supremo", sobre o artigo 25, § 3º
ADI-MC 2077/BA	Relator orig.: Min. Ilmar Galvão Julgado em: 06/03/2013	leitura da monografia "A titularidade do serviço público de saneamento básico na jurisprudência do STF", de Veridiana Mendes

³² O voto do ministro Marco Aurélio foi enviado a mim por e-mail, porém, não consta no inteiro teor do acórdão.

³³ Os acórdãos descartados constam no Apêndice I da monografia.

III Nota sobre a legislação

Antes de adentrar na análise dos acórdãos, creio ser necessária uma breve explicação sobre outros textos legais que incidem na regulamentação das RMs. Além do Estatuto da Cidade e da Lei dos Consórcios Públicos, importante tratar também das leis sobre o serviço de saneamento básico, visto que esse tema sobressai na jurisprudência do STF.

Com o intuito de fixar diretrizes para a gestão das cidades e propiciar instrumentos legais para facilitar a resolução dos problemas urbanos no país, em 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.257). Esse dispositivo atendeu à exigência constitucional de regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF de 88³⁴. Todavia, a questão das RMs e das metrópoles não foi mais bem detalhada no Estatuto. Segundo Maricato, isso decorre da “pesada herança centralizadora” que recaía sobre o instituto da

³⁴ Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

(Constituição Federal de 1988)

RM, em razão da gestão antidemocrática e excludente dos municípios implementada nas primeiras RMs pelo regime militar³⁵.

Posteriormente, a Lei dos Consórcios Públicos (Lei federal nº 11.107), de 2005, procurou promover uma cooperação entre os entes federativos para atingir um fim comum. Esse arranjo contribuiu para viabilizar a gestão metropolitana, ainda que não tenha sido especificamente desenhado para as RMs. Porém, algumas funções públicas de interesse comum não constituem objeto ideal destes consórcios, especialmente as questões relativas ao planejamento integrado e à gestão e uso do solo³⁶. Portanto, são necessários também outros mecanismos que possibilitem a cooperação entre os entes federativos no âmbito das RMs.

Ademais, em relação ao serviço de saneamento básico, nos acórdãos do STF é mencionado o Plano Nacional de Recursos Hídricos, estabelecido pela Lei nº 9.433/97, sendo um dos instrumentos a orientar a gestão das águas no Brasil. Esta lei estabelece que a gestão das águas deva ter como referência a bacia hidrográfica e não apenas os limites territoriais das unidades geopolíticas³⁷. Ainda, em 2007 foi promulgada a chamada Lei do Saneamento Básico (Lei federal nº 11.445), estabelecendo um conceito amplo do referido serviço³⁸. Contudo, a lei não respondeu uma das questões

³⁵ MARICATO, Erminia. "Metrópoles desgovernadas". *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002>

³⁶ "Fases da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas". In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*, livro 6, vol. 2. Brasília: Ipea, 2013. p. 678. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_InfraestruturaSocial_vol2.pdf>

³⁷ Art. 1º - A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei Nº 9.433/97)

³⁸ Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

centrais referentes à prestação dos serviços de saneamento – aquela referente à sua titularidade³⁹.

Por fim, vale dizer, ainda, que está sendo discutido no Congresso Nacional o PL nº 3.460/2004⁴⁰, que visa instituir o Estatuto da MetrÓpole, trazer maior definição e homogeneizar, em todo o território nacional, o tratamento dado às RMs. Esse PL tem gerado muitas discussões dentro e fora do Legislativo e pode modificar substancialmente a regulamentação das RMs, microrregiões e aglomerações urbanas⁴¹. O projeto também têm suscitado discussões e críticas entre especialistas, como juristas⁴², geógrafos e arquitetos⁴³. Portanto, mesmo que o diploma seja ainda apenas um projeto e possa ser modificado ou sequer aprovado, ele já tem servido para promover o debate sobre as RMs.

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;
(Lei Nº 11.445/07)

³⁹ HOHMANN, Ana Carolina C. "Regulação e Saneamento na Lei Federal nº 11.445/07". *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 3. 2012. p. 217. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2012/Artigo_8_Regulacao_e_saneamento.pdf>

⁴⁰ PL 3460/2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215215&filenome=PL+3460/2004>

⁴¹ A comissão especial da Câmara dos Deputados criada para analisar o PL realizou audiências regionais para discutir a proposta e apresentou um substitutivo ao projeto original. "Relator altera proposta inicial do Estatuto da MetrÓpole". Agência Câmara Notícias. 11/11/2013. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/456857-RELATOR-ALTERA-PROPOSTA-INICIAL-DO-ESTATUTO-DA-METROPOLE.html>>

⁴² "Especialista defende aprovação do Estatuto da MetrÓpole". Agência Câmara Notícias. 10/05/2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/417006-ESPECIALISTA-DEFENDE-APROVACAO-DO-ESTATUTO-DA-METROPOLE.html>>

⁴³ MOURA, Rosa; CARVALHO, Ilce. "Estatuto da MetrÓpole: onde está a região metropolitana?". *Boletim Informativo* (Observatório das MetrÓpoles), n. 266, dez. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=455%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-onde-est%C3%A1-a-regi%C3%A3o-metropolitana%3F&Itemid=165&lang=pt>

IV Análise dos acórdãos

Neste capítulo apresento a análise da jurisprudência do STF sobre RMs. No item 1, relato o panorama dos casos analisados. No item 2, examino o emprego do termo “região metropolitana”. No item 3, verifico em quais casos o STF decidiu a favor do estado e em quais decidiu a favor do município. Também analiso os argumentos utilizados pelos ministros para conferir certa competência a um ou outro ente federativo. No item 4, analiso como o STF dialoga com sua própria jurisprudência sobre RMs.

1 Panorama dos casos

Como visto, analisarei 10 acórdãos sobre o tema da RM. Nessas ações, o STF decidiu sobre a competência dos entes para criar uma RM e planejar e executar as funções públicas de interesse comum. A seguir, traço um panorama de cada caso.

Em cinco acórdãos, discute-se principalmente a quem compete decidir sobre a instituição de uma RM. São eles:

ADI-MC 796 e ADI 796⁴⁴

Ação proposta pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, contra dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo⁴⁵. Esse preceito exigia a realização de um plebiscito, com as populações diretamente interessadas, para a criação de uma RM. O requerente afirma que a CF consagrou o sistema representativo como princípio geral, não tolerando a participação direta do povo no governo, salvo nos casos em que prevê expressamente. Dessa forma, a exigência de plebiscito violaria o

⁴⁴ STF: ADI-MC 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 05/11/1992; STF: ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 02/02/1998.

⁴⁵ Art. 216, §1º - A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (Constituição do Estado do Espírito Santo)

artigo 25,§3º da CF⁴⁶. O STF deferiu a medida cautelar e no julgamento final do caso, decidiu pela inconstitucionalidade da norma⁴⁷.

ADI-MC 1841 e ADI 1841⁴⁸

Ação ajuizada pelo governador do estado do Rio de Janeiro, com pedido de medida cautelar, contra dispositivo da Constituição carioca⁴⁹. Essa regra exigia a aprovação da respectiva Câmara Municipal para a inclusão de um município em uma RM. O requerente sustenta a impossibilidade de o Constituinte estadual inovar a ordem constitucional, visto que a CF não fez igual exigência para a criação de RMs. Ademais, alega depreender-se da CF que a competência para a criação de RMs é privativa dos estados e cita a decisão do Tribunal na ADI-MC 796⁵⁰. O STF concedeu a liminar e, no julgamento final, declarou a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado⁵¹.

ADI 2809⁵²

Ação proposta pelo governador do estado do Rio Grande do Sul, impugnando LC estadual de iniciativa parlamentar que incluía o município

⁴⁶ Trecho do Relatório, STF: ADI-MC 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 05/11/1992. p. 648.

⁴⁷ ADI-MC 796: Somente o ministro relator (Néri da Silveira) proferiu voto, estando presentes à sessão também os ministros Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Votação unânime.

ADI 796: Somente o ministro relator (Néri da Silveira) proferiu voto, estando presentes à sessão também os ministros Celso de Mello, Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa. Votação unânime.

⁴⁸ STF: ADI-MC 1841/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18/06/1998; STF: ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01/08/2002.

⁴⁹ Art. 357, Parágrafo único - A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal.

(Constituição do Estado do Rio de Janeiro)

⁵⁰ Trecho do Relatório, STF: ADI-MC 1841/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18/06/1998. p. 257.

⁵¹ ADI-MC 1841: Somente o ministro relator (Marco Aurélio) proferiu voto, estando presentes à sessão também os ministros Carlos Velloso, Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Ilmar Galvão e Nelson Jobim. Votação unânime.

ADI 1841: Somente o ministro relator (Carlos Velloso) proferiu voto estando presentes à sessão também os ministros Marco Aurélio, Moreira Alves, Sydney Sanches, Ilmar Galvão, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes. Votação unânime.

⁵² STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003.

de Arroio dos Ratos na RM de Porto Alegre⁵³. O requerente sustenta que, por tratar de matéria atinente à Administração, a LC estaria na esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo⁵⁴. Alega também que não se demonstrou a existência de interesse comum que justificasse a inclusão do citado município na respectiva RM, em descompasso com o artigo 25, §3º da CF⁵⁵. Por maioria, o STF julgou a ação improcedente, fixando a competência do legislativo estadual⁵⁶.

Ademais, em outros quatro acórdãos, o STF decide sobre o tema do saneamento básico na RM. Discute-se a competência para prestar esse serviço e a interferência do estado em contratos de concessão realizados entre municípios e Companhias estaduais de saneamento básico. São eles:

ADI-MC 1746⁵⁷

Medida cautelar requerida pelo governador do estado de São Paulo para

⁵³ Art. 1º - Fica incluído o Município de Arroio dos Ratos na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Art. 2º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

(Lei Complementar Nº 11539/00 - RS)

⁵⁴ Segundo o requerente, haveria afronta aos artigos 61, §1º, II, 'e'; 63, I; 84, III e VI da CF. Os referidos dispositivos dispõem que:

Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI

Art. 63 - Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos

(Constituição Federal de 1988)

⁵⁵ Trecho do Relatório, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 831-832.

⁵⁶ Proferiram votos os ministros Maurício Corrêa (relator), Nelson Jobim, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, ficando este último vencido ao julgar a lei inconstitucional por vício de iniciativa. Demais ministros presentes à sessão: Celso de Mello, Carlos Velloso, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

⁵⁷ STF: ADI-MC 1746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18/12/1997.

suspender a eficácia de dispositivo da Constituição paulista⁵⁸. O referido preceito concedeu aos municípios o prazo de até 25 anos para indenizar a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) pela extinção do contrato de concessão antes do término previsto. Segundo o requerente, o dispositivo impugnado interferiria em contratos já firmados entre a SABESP e 357 municípios paulistas, alcançando situações jurídicas pretéritas e consolidadas anteriormente à promulgação da Constituição estadual⁵⁹. Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo, com eficácia *ex nunc*, a execução e a aplicabilidade do parágrafo impugnado até a decisão final da ação⁶⁰.

ADI 2340⁶¹

Ação proposta pelo governador do estado de Santa Catarina com pedido de medida liminar⁶², contra a lei estadual nº 11.560/00⁶³. Essa lei obrigava a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN) a distribuir água potável por meio de caminhões-pipa em caso de interrupção do fornecimento habitual, sob pena de cancelamento da cobrança da conta de água. O requerente sustenta que a qualidade de acionista majoritário da CASAN não confere ao estado a competência para legislar sobre água e

⁵⁸ Art. 293, Parágrafo único - A indenização devida à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo será ressarcida após levantamento de auditoria conjunta entre a Secretaria da Fazenda do Estado e o Município, no prazo de até vinte e cinco anos.

(Constituição do Estado de São Paulo)

⁵⁹ Trecho do Relatório, STF: ADI-MC 1746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18/12/1997. p. 437.

⁶⁰ Proferiram votos os ministros Maurício Corrêa (relator), Nelson Jobim, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Moreira Alves. Demais ministros presentes à sessão: Celso de Mello, Néri da Silveira, Sydney Sanches Octavio Gallotti, Carlos Velloso e Ilmar Galvão.

⁶¹ STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013.

⁶² O acórdão da ADI-MC 2340 não foi detectado em minhas buscas no site do STF por meio das palavras-chave selecionadas porque o tema da RM não foi abordado pelos ministros nesta decisão.

⁶³ Art. 1º - Fica estabelecido que sempre que ocorrer a interrupção no fornecimento de água potável aos seus clientes, desde que não motivado pelo inadimplemento dos mesmos, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN - fica obrigada a fazer, imediatamente, a distribuição do líquido com caminhões-pipa.

Art. 3º - O descumprimento do disposto na presente Lei implica no cancelamento automático da cobrança da conta de água e saneamento do mês que ocorreu a interrupção no fornecimento, ainda que eventual, dos clientes atingidos.

(Lei Nº 11.560/00 - SC)

saneamento, já que este é um serviço de interesse local, ligado à alçada do município⁶⁴. Por maioria, o STF julgou inconstitucional a lei impugnada⁶⁵.

ADI 1842⁶⁶

Ação ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), na qual se questiona a constitucionalidade da LC carioca nº 87/97 e dos artigos 8º a 21 da lei carioca nº 2869/97. Por também impugnar a LC nº 87/97, as ADIs 1826⁶⁷, 1843⁶⁸ e 1906⁶⁹ foram apensadas. Esta última ação contesta também o Decreto carioca 24631/98.

A LC nº 87/97 cria a RM do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, além de dispor sobre sua gestão, definindo as funções públicas de interesse comum. Os artigos impugnados da lei ordinária dispõem sobre o serviço de saneamento básico no estado e estabelecem até mesmo a política tarifária. O Decreto 24631/98 aprovou as condições de desestatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE).

Os requerentes das quatro ADIs alegam que os referidos diplomas normativos violam a autonomia municipal, pois classificam como de interesse comum quase todos os serviços de competência municipal⁷⁰, além

⁶⁴ Trecho do Relatório, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 4.

⁶⁵ Proferiram votos os ministros Ricardo Lewandowski (relator), Menezes Direito, Cármen Lúcia, Eros Grau, Ayres Britto, Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Marco Aurélio, ficando este último vencido ao julgar como constitucional a lei, por se tratar de empresa estadual. Demais ministros presentes à sessão: Celso de Mello, Joaquim Barbosa e Rosa Weber, além de Luiz Fux e Dias Toffoli que não participaram da votação por sucederem ministros que já haviam votado.

⁶⁶ STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013.

⁶⁷ Proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

⁶⁸ Proposta pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

⁶⁹ Proposta pelo Partido Popular Socialista (PPS).

⁷⁰ Art. 3º - Consideram-se de 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 conferirem ao estado a gestão desses serviços⁷¹. Afirmam que o estado usurpou as competências municipais, não garantindo sequer a participação de todos os municípios membros da RM e da Microrregião nos respectivos Conselhos Deliberativos⁷².

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.

(Lei Complementar Nº 87/97 – RJ Redação Original)

⁷¹ Art. 6º - Compete ao Estado:

I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle;

II - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei;

III - a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano;

IV - o estabelecimento, através da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle;

V - exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano;

VI - promover, acompanhar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos de que trata o item anterior, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo;

VII - a atualização dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

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 normas aplicáveis à espécie.

§ 1º - O Estado poderá transferir parcialmente, mediante convênio, aos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a aglomerações urbanas e a microrregiões, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços a ele cometidos.

§ 2º - Ficam ratificados e validados todos os ajustes celebrados entre o Estado e os Municípios da Microrregião dos Lagos, destinados à regulação e concessão dos serviços públicos de saneamento.

(Lei Complementar Nº 87/97 – RJ Redação Original)

⁷² Art. 4º - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 13 (treze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - dois representantes da Capital do Estado, indicados pelo Prefeito para a Região Metropolitana;

Ademais, os requerentes concentram seu discurso no saneamento básico, ainda que as leis impugnadas não tratem só sobre esse serviço. Isso parece ocorrer devido a um receio quanto ao impacto das leis impugnadas na venda da empresa estadual de saneamento básico. Com efeito, nas petições iniciais, à exceção da ADI 1826, demonstra-se clara preocupação com o andamento acelerado do processo de privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Segundo o Partido da Frente Liberal (PFL), proponente da ADI 1843, o estado do Rio de Janeiro teria conhecimento de que muitos dos interessados na CEDAE vinham questionando os poderes do estado para alienar a concessão dos serviços públicos municipais realizados pela Companhia. Assim, a LC nº 87/97 viria encobrir a controvérsia, apresentando aos investidores uma pretensa

II - quatro representantes dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

III - dois representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

IV - um representante da sociedade civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

V - um representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

VI - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Secretários de Estado com atribuições inerentes ao tema.

VII - um Vereador representante das Câmaras Municipais, componentes da Região Metropolitana, eleito pela maioria das Câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.

Art. 11 - Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, constituído por 11 (onze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - três representantes dos municípios que compõem a Microrregião dos Lagos, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

II - um representante da sociedade civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

III - um representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

IV - dois representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

V - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado;

VI - dois Vereadores representantes das Câmaras Municipais da Microrregião dos Lagos, eleitos pela maioria das Câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.

(Lei Complementar Nº 87/97 – RJ Redação Original)

segurança ao negócio jurídico⁷³. Já o Partido Democrático Trabalhista (PDT) chega a sustentar que o estado, ao incluir na sua esfera de atribuição o serviço de saneamento básico, pretendia elevar o valor do preço da Companhia a ser leiloada⁷⁴.

Em razão de sua abrangência, a ADI 1842 tornou-se o paradigma do STF sobre a titularidade dos serviços públicos nas RMs, notadamente o saneamento básico. Tanto que, interessados na discussão do tema, diversos estados postularam sua admissão como *amicus curiae*⁷⁵, o que não foi permitido pelo Tribunal⁷⁶. Ademais, a decisão sobre a titularidade era aguardada não só pelos Legislativos e Executivos dos três níveis de governo, mas também pelo mercado de saneamento básico⁷⁷.

Após 15 anos da propositura da ação, o STF decidiu pela procedência parcial⁷⁸. O Tribunal ainda modulou os efeitos da declaração de

⁷³ Petição inicial da ADI 1843. p. 25-26. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1715664>>

⁷⁴ Petição inicial da ADI 1842. p. 8-9. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>

⁷⁵ "Amigo da Corte": Intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa. Cf. Glossário Jurídico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>>

⁷⁶ Os estados da Bahia, São Paulo, Goiás, Rondônia, Paraná, Amazonas e Sergipe requisitaram sua admissão como *amici curiae*. Todos os pedidos foram negados, por terem sido apresentados após a proclamação dos votos de alguns ministros.

⁷⁷ Cf. "Parlamentares pedem agilidade no julgamento de ações sobre saneamento básico". Notícias STF. 07/07/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110663&caixaBusca=N>>

⁷⁸ O Tribunal julgou prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24.631/98 e quanto aos artigos 1º, caput, e § 1º; 2º, caput; 4º, caput, e incisos I a VII; 11, caput, e incisos I a VI, da LC nº 87/97, em razão de sua alteração superveniente. Por maioria, declarou a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa", constante do inciso I do artigo 5º; além do § 2º do artigo 4º; do parágrafo único do artigo 5º; dos incisos I, II, IV e V do artigo 6º; do artigo 7º; do artigo 10; e do § 2º do artigo 11, todos da LC nº 87/97, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/97.

Proferiram votos os ministros Maurício Corrêa (relator), Joaquim Barbosa, Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Teori Zavascki, Rosa Weber e Marco Aurélio. Restaram vencidos o ministro relator, por julgar a ADI totalmente improcedente, e o ministro Marco Aurélio, que a julgava procedente em menor extensão do que a maioria dos ministros. O ministro Luiz Fux, por suceder ao ministro Eros Grau, sucessor do ministro Maurício Corrêa, proferiu voto apenas quanto à questão da modulação de efeitos da decisão. Demais ministros presentes à sessão: Celso de Mello, Cármen Lúcia (sucessora de Nelson Jobim) e Dias Toffoli, o qual se declarou impedido.

inconstitucionalidade para que só tenha eficácia a partir de 24 meses após a conclusão do julgamento⁷⁹.

ADI 1842 ED⁸⁰

Após a decisão do STF na ADI 1842, três dos requerentes da ação opuseram embargos de declaração⁸¹, estes recursos ainda não foram julgados pelo Tribunal. Segundo os embargantes, os ministros foram omissos em certos pontos ao proferir sua decisão na ADI 1842. Os três impetrantes asseveram que o acórdão embargado não especifica parâmetros que orientem a governança da RM, a fim de evitar a concentração do poder decisório nas mãos de um único ente federativo⁸². Ademais, afirma-se que falta ao acórdão embargado esclarecer se a decisão em tela tem aplicação nacional ou apenas para o estado do Rio de Janeiro⁸³ e se é obrigatória a participação do estado na gestão da RM⁸⁴. Esses e outros pontos levantados pelos embargantes deverão ser analisados pelos

⁷⁹ O ministro Marco Aurélio ficou vencido ao votar contra a modulação dos efeitos da decisão.

⁸⁰ Embargos de declaração: neste tipo de recurso, pede-se que se esclareça algum ponto do acórdão considerado obscuro, contraditório, omissivo ou duvidoso. Cf. Glossário Jurídico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=D&id=147>>

⁸¹ Opuseram os embargos de declaração o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Popular Socialista (PPS). Apenas o Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, não entrou com recurso.

⁸² Petições dos Embargos de Declaração. Disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>

⁸³ O Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Popular Socialista (PPS) chama a atenção para este ponto. Segundo o PPS, ainda que se considere *erga omnes* a eficácia do acórdão embargado, haveria manifesta contradição quanto à modulação de seus efeitos, cuja leitura permitiria inferir sua aplicação apenas para o estado do Rio de Janeiro. Cf. Petições dos Embargos de Declaração. Disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>

⁸⁴ De acordo com o Partido dos Trabalhadores (PT), o tema da participação do estado deve ser visto no acórdão apenas como *obiter dictum*, uma vez que este entendimento revela-se desnecessário para fundamentar quaisquer das decisões da ação, seja para declarar inconstitucionalidade ou para manter texto normativo. Já o Partido Popular Socialista (PPS), defende que a única prerrogativa do estado é a instituição da RM, por meio de LC, não significando que o estado dela faça parte e tenha a titularidade e competência para a administração do interesse comum. Cf. Petições dos Embargos de Declaração. Disponíveis em:

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>

ministros e podem ajudar a esclarecer a *ratio decidendi* do acórdão embargado⁸⁵.

ADI-MC 2077⁸⁶

Medida cautelar requerida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para suspender a eficácia de dispositivos da Constituição baiana⁸⁷. Esses preceitos trazem uma definição de *interesse local* e asseguram ao estado a titularidade do saneamento básico quando os recursos econômicos ou

⁸⁵ O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ainda acrescenta que é necessário um esclarecimento do STF acerca da questão da gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico especificamente para os municípios integrantes de RMs que não compartilhem com os demais municípios suas instalações de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário. Segundo o PDT, há ainda omissão quanto aos atos administrativos praticados em data anterior ao julgamento (licitações que se iniciaram antes ou durante a tramitação da ADI 1842) e quanto aos contratos administrativos celebrados em data pretérita (que estão em curso), devendo-se esclarecer se, para preservar sua eficácia, o acórdão embargado terá efeitos *ex nunc*. Este ponto é questionado também pelo Partido Socialista Democrático (PPS), segundo o qual, apesar de parecer evidente que os contratos celebrados estão preservados por força da garantia constitucional oferecida ao ato jurídico perfeito, impõe-se manifestação expressa do Tribunal, para aplacar a insegurança jurídica que possa ser gerada pelo julgado.

Por sua vez, o Partido dos Trabalhadores (PT) alega ainda que não foi cumprida a regra do artigo 22 da Lei nº 9.868/99, o qual prevê que "a decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito Ministros". Afirma-se que, considerada a ausência de voto declarado pelo ministro Marco Aurélio, não se atingiria o quórum constitucional para deliberação. O PT também sustenta que houve equívoco na designação do redator do acórdão, uma vez que este deve ser o ministro Joaquim Barbosa, autor do primeiro voto divergente. Afirma também haver obscuridade, porque não se sabe se o acórdão possui como seus fundamentos o voto do redator do acórdão (Gilmar Mendes) quanto a toda a matéria decidida ou apenas "quanto à modulação dos efeitos da decisão". Por fim, o partido ainda aponta divergências entre a ementa e o acórdão. Cf. Petições dos Embargos de Declaração. Disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>

⁸⁶ STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013.

⁸⁷ Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:

V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial

Art. 228 - Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município.

§1º - O Estado desenvolverá mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população

Art. 230 - É facultada ao Estado ou a quem detiver a concessão, permissão ou outorga, a cobrança de taxas ou tarifas pela prestação de serviços de saneamento básico, na forma da lei, desde que:

Art. 238 - Compete ao Sistema Único de Saúde, no Estado, além de outras atribuições:

VI - participar da formulação de política e da execução das ações de saneamento básico;

(Constituição do Estado da Bahia - Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 7/99)

naturais necessários para a prestação do serviço incluam-se entre os bens estaduais ou quando for necessário integrar o interesse comum de mais de um município. Segundo o requerente, as citadas regras violariam a autonomia municipal ao restringir demasiadamente o conceito de interesse local. O PT afirma também que haveria afronta à competência do município e da União para atuar relativamente ao saneamento básico⁸⁸. Além disso, o requerente também demonstra preocupação com o processo de privatização da Empresa Baiana de Água e Saneamento (EMBASA), o qual estaria relacionado às disposições impugnadas⁸⁹. Por maioria, o Tribunal concedeu em parte a medida liminar, suspendendo a eficácia do inciso V do artigo 59 e do *caput* do artigo 228, ambos da Constituição baiana⁹⁰.

Dentre os acórdãos selecionados, há ainda uma ADI em que se discute a competência para disciplinar o trânsito urbano em uma RM.

ADI 3121⁹¹

Ação ajuizada pelo governador do estado de São Paulo contra a lei estadual paulista nº 10.884/01⁹², que trata sobre o tráfego urbano de motocicletas

⁸⁸ Segundo o requerente, haveria afronta ao inciso IX do artigo 23 da CF, o qual prevê ser "competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Cf. Trecho do Relatório. STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 3-4.

⁸⁹ De acordo com a petição inicial, com base nas alterações à Constituição baiana impugnadas nesta ADI, o estado da Bahia adotou medidas legais e administrativas visando à desestatização da empresa estadual de água e esgoto. Nesse sentido, foi publicada a lei estadual nº 7483/99, autorizando o Poder Executivo a promover a desestatização da EMBASA. Cf. Petição inicial da ADI 2077. p. 17. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1780076>>

⁹⁰ Proferiram votos os ministros Ilmar Galvão (relator), Nelson Jobim, Eros Grau, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, ficando este último vencido por conceder a liminar em menor extensão do que a maioria dos ministros. Demais ministros presentes à sessão: Joaquim Barbosa, Dias Toffoli, Luiz Fux e Cármen Lúcia. Não participaram da votação Dias Toffoli, por se declarar impedido, além de Luiz Fux e Cármen Lúcia, por sucederem ministros que já haviam votado. Devido a não publicação do acórdão até janeiro de 2014, não é possível precisar o número de ministros presentes à sessão.

⁹¹ STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011.

⁹² Art. 1º - Torna-se obrigatória a reserva de espaço exclusivo para o tráfego de motocicletas nas vias públicas de grande circulação da Região Metropolitana de São Paulo.

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, serão consideradas vias de grande circulação aquelas determinadas pela autoridade de trânsito.

Art. 2º - A circulação de motocicletas fora da área reservada sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

na RM de São Paulo. O requerente informa que vetou inteiramente o PL que originou a norma impugnada, mas o veto foi derrubado pela Assembleia Legislativa. Alega que a referida lei é inconstitucional, pois a organização do tráfego urbano é assunto de interesse local, de modo que a norma não poderia determinar que o Executivo estadual procedesse à organização do tráfego em áreas de competência do município⁹³. Por unanimidade, o Tribunal julgou procedente a ADI, sendo a lei paulista considerada inconstitucional não por violar a autonomia municipal, mas por invadir a competência da União para legislar sobre trânsito⁹⁴.

Estes são, portanto, os acórdãos a serem analisados. Nos itens seguintes, analiso os argumentos dos ministros para fundamentar suas decisões sobre RMs.

2 Região metropolitana

Como a CF não indica uma definição de RM, nem a diferencia das microrregiões e aglomerações urbanas, analisar as considerações dos ministros sobre o termo RM auxiliará a elucidar o sentido da disposição constitucional. Primeiramente, o STF entende que a RM não se reveste de personalidade jurídica autônoma, à maneira dos entes federados. Essa é uma posição incontroversa no Tribunal⁹⁵. Nesse sentido, a ministra Rosa Weber afirma que

[...] as chamadas “regiões metropolitanas”, “aglomerações urbanas” e “microrregiões” não compõem a estrutura federativa, nem a Constituição empresta qualquer tipo de autonomia política ou administrativa para tais formas de organização, de modo que devem ser compreendidas no

(Lei Nº 10884/01 - SP)

⁹³ Trecho do Relatório, STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011. p. 22.

⁹⁴ Proferiram votos os ministros Joaquim Barbosa (relator) e Ricardo Lewandowski. Demais ministros presentes à sessão: Cezar Peluso, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

⁹⁵ STF: ADI-MC 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 05/11/1992; STF: ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 02/02/1998; STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013; STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013; ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013.

contexto estratégico de administrar aquilo que o texto da Carta da República denominou "interesse comum".⁹⁶

Ademais, ao mencionar o artigo 25, §3º, os ministros não procuram diferenciar a RM da aglomeração urbana nem da microrregião. Apenas os ministros Nelson Jobim e Gilmar Mendes, na ADI 1842, apresentam essa distinção⁹⁷. Segundo Jobim, na RM "há uma relação de desigualdade entre os municípios tendo em vista a ligação entre 'centro' e 'periferia', entre 'capital' e 'cidades adjacentes'."⁹⁸ No "aglomerado urbano", conforme os termos do ministro, "a regra é a igualdade econômica e de importância sócio-política entre os municípios próximos."⁹⁹ Já na microrregião, haveria o agrupamento de municípios sem o fenômeno da conurbação, municípios próximos geograficamente e com interesses econômicos sociais semelhantes. O ministro cita como exemplo de microrregião um grupo de municípios próximos com economias ligadas ao turismo, ensejando soluções integradas quanto aos interesses comuns¹⁰⁰. Jobim também aponta que, nos termos do artigo 25, §3º, os aglomerados urbanos e as microrregiões devem ter regime de funcionamento idêntico aos das RMs¹⁰¹. Dessa forma, o ministro não elucida o motivo da utilização de termos distintos pela CF nem da diferenciação desses institutos apresentada por ele próprio. Por outro lado, o ministro Gilmar Mendes, vale-se de trecho de José Afonso da Silva para definir tais institutos¹⁰².

⁹⁶ Trecho do voto da Min. Rosa Weber, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 287.

⁹⁷ Na ADI 1842, é impugnada legislação acerca de uma RM e de uma Microrregião. O artigo 11 da lei complementar carioca nº 87/97 dispunha sobre o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, cuja composição era diversa daquela do Conselho da RM do RJ. Em relação a este dispositivo, o pedido de inconstitucionalidade foi julgado prejudicado, devido a sua alteração superveniente. Neste julgamento, o Tribunal não analisa a regulamentação e o funcionamento diferenciado de cada uma dessas entidades.

⁹⁸ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 80.

⁹⁹ Ibid. loc. cit.

¹⁰⁰ Ibid. loc. cit.

¹⁰¹ Ibid. loc. cit.

¹⁰² "Região Metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município pólo. Microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade. Aglomerados urbanos carecem de conceituação, mas, de logo, se percebe que se trata de áreas urbanas, sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista (em São Paulo), ou não." SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*

Assim, ainda que apresentem estes conceitos diferenciando as entidades regionais, os ministros Gilmar Mendes e Nelson Jobim não buscam identificar instrumentos que serviriam para a gestão de uma RM e não para as outras entidades. Esses ministros, bem como os demais membros do STF, não questionam, nos acórdãos, o porquê de a CF de 88 ter criado outras entidades regionais, além da RM. Deste modo, parece desnecessário, na argumentação dos ministros Nelson Jobim e Gilmar Mendes, apresentar assertivas diferenciando os três institutos, se se considera que o seu regime de funcionamento deve ser o mesmo.

Ademais, alguns ministros traçam parâmetros para a criação de uma RM, ainda que ressaltem não intencionar estabelecer um padrão único¹⁰³. Por exemplo, o ministro Ricardo Lewandowski reproduz José Afonso da Silva, o qual afirma que

O que dá essência ao conceito de 'região metropolitana', o que justifica, o que legitima sua definição por lei complementar estadual, é precisamente o fenômeno da conurbação, ou seja: a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-polo¹⁰⁴

Assim, para Lewandowski, a RM é um conceito jurídico que institucionaliza um fenômeno empírico, isto é, a existência de núcleos urbanos contíguos, com interesses públicos comuns e liderados por uma metrópole¹⁰⁵.

Já o ministro Nelson Jobim afirma que o artigo 25,§3º da CF é claro ao estabelecer os princípios que devem nortear a instituição de RMs. Assim, a partir de um exame da regra constitucional, Jobim chega a algumas conclusões: [i] somente é possível a criação de agrupamento municipal quando exista a necessidade de "integrar a organização, o planejamento e a execução de atividades de interesse comum"; [ii] essa necessidade de integração não pode ser uma ficção jurídica, é preciso que elementos fáticos

Positivo. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 649. apud Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 165.

¹⁰³ STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 158-159. apud Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 241.

¹⁰⁵ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 242.

tornem clara essa necessidade e a subsidiem; [iii] é imperioso que o estado, ao criar o agrupamento municipal, estabeleça também as regras que serão observadas para a tomada de decisões político-administrativas entre os municípios; [iv] é essencial que a LC estadual consiga assegurar a igualdade relativa das comunidades envolvidas, evitando que o poder político-econômico local de uma cidade específica descaracterize o tom de representatividade dos demais municípios; [v] é importante, embora não essencial, que a LC estadual, sem extrapolar ou reduzir o conteúdo da CF, esclareça quais são as funções públicas de interesse comum¹⁰⁶. Além disso, para o ministro, a questão econômica também deve ser considerada.

Segundo Jobim

Não faz sentido, do ponto de vista econômico, criar-se uma REGIÃO METROPOLITANA, ou AGLOMERADO ou ainda MICRORREGIÃO a partir do somatório de MUNICÍPIOS pobres que não despertem o interesse financeiro mínimo de exploração de serviços públicos ou que a cobrança de tarifas, pelo nível econômico da população, não consiga fazer frente aos custos do sistema¹⁰⁷.

O ministro Gilmar Mendes também entende que a CF estabelece alguns requisitos para a formação das entidades regionais, são eles: LC estadual; agrupamento de municípios limítrofes; o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução; no âmbito de funções públicas; e de interesse comum¹⁰⁸. O ministro ainda indica a existência de outro requisito: a instauração de uma estrutura colegiada, com alguma forma de participação de todos os entes, capaz de gerir a RM¹⁰⁹.

Já para o ministro Maurício Corrêa, os requisitos constitucionais a serem observados são: a existência de LC; tratar-se de um conjunto de municípios limítrofes; e ter como finalidade a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum¹¹⁰. O ministro sustenta, ainda, que esses critérios também servem para aferir a constitucionalidade

¹⁰⁶ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 85-86.

¹⁰⁷ Ibid. p. 89.

¹⁰⁸ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 166.

¹⁰⁹ Ibid. p. 183-184.

¹¹⁰ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 836.

da inclusão de município em RM já criada. Segundo Corrêa, essa inclusão pode ser feita por LC de iniciativa parlamentar, contanto que se observem os referidos requisitos constitucionais¹¹¹.

Ademais, o ministro Eros Grau também sustenta que a CF de 88 impôs alguns parâmetros, limitando a atuação do legislador estadual. Assim, de acordo com esse ministro, a instituição de uma RM supõe [i] um agrupamento de municípios; [ii] a existência de funções públicas de interesse comum aos municípios que constituem o agrupamento; [iii] a necessidade de integração da organização, do planejamento e da execução daquelas funções públicas¹¹².

Conforme o exposto, destaca-se na argumentação dos ministros a afirmação reiterada de que, para a instituição de uma RM, é necessária a verificação de uma situação fática que a justifique. Assim, alguns ministros relacionam, em seus votos, a RM e o fenômeno da conurbação e da formação de metrópoles¹¹³. Por exemplo, de acordo com o ministro Eros Grau, o arranjo da RM configura a institucionalização pelo direito positivo do fenômeno metropolitano, resultante da conurbação¹¹⁴. Já o ministro Nelson Jobim chega a empregar indistintamente os termos "região metropolitana" e "área metropolitana"¹¹⁵. Dessa forma, conclui-se que, segundo o STF, uma RM deveria ser instituída apenas onde um agrupamento de municípios

¹¹¹ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 836.

¹¹² Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 27.

¹¹³ Min. Maurício Corrêa (STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 24-25.); Min. Nelson Jobim (STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 63-64); Min. Gilmar Mendes (STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 164-167.); Min. Ricardo Lewandowski (STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 241-242.); Min. Eros Grau (STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 23.).

¹¹⁴ Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 23.

¹¹⁵ "À medida que o Estado Federado define uma região metropolitana por lei complementar, objetiva integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas.". "Creio que o Tribunal terá que se preparar para uma enormidade de demandas decorrente do fato de haver um grande movimento de tentativa de municipalização desses serviços. O ministro Sepúlveda Pertence observou, claramente, que isso acarretará uma enorme confusão nas áreas metropolitanas, cujos serviços não podem ser definidos explicitamente, ainda mais nesses grandes complexos urbanos, como é o caso do Estado de São Paulo." Trechos do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI-MC 1746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18/12/1997. p. 449-450. (grifos meus)

contíguos exigisse a integração dos serviços públicos, de modo a garantir a sua adequada prestação.

Por fim, completando este quadro, o STF indica que a RM é um componente da Administração¹¹⁶. De acordo com o ministro Maurício Corrêa, com a “delimitação de uma área de serviços unificados”, busca-se “a personificação de um ente para fins de administração centralizada, que planeje a atuação pública sobre território definido e que coordene e execute obras e serviços de interesse comum de toda a área”¹¹⁷. Assim também para o ministro Nelson Jobim, o qual afirma que as RMs “são organismos administrativos de viabilidade de funções públicas de interesse comum”¹¹⁸.

Igualmente, para o ministro Ricardo Lewandowski, a RM corresponde a uma “autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política”¹¹⁹. Dessa forma, a própria LC que institui a entidade regional poderá lhe conferir personalidade jurídica, de natureza territorial-autárquica, e lhe atribuir a titularidade dos serviços públicos reputados de interesse comum¹²⁰.

Do mesmo modo, para o ministro Joaquim Barbosa “a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana.” (sic)¹²¹. Também para o ministro Gilmar Mendes, deve haver uma estrutura colegiada (“convênio, agência reguladora, conselho deliberativo etc.”) que

¹¹⁶ STF: ADI-MC 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 05/11/1992; STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003; STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013; ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013; ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013.

¹¹⁷ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 25.

¹¹⁸ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 75.

¹¹⁹ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 242.

¹²⁰ Ibid. p. 258-259.

¹²¹ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 46.

planeje, execute e funcione como poder concedente dos serviços de interesse comum¹²².

Portanto, para o STF, a RM consiste em um ente colegiado que deve integrar e gerir as funções públicas de interesse comum. Entretanto, os ministros divergem quanto à participação do estado e dos municípios nesse colegiado. Assim, no item seguinte deste capítulo, analiso os argumentos do Tribunal acerca das competências de cada ente federativo no âmbito da RM.

3 Estado x Município

A partir da leitura dos acórdãos, notei que os entes federativos divergem quanto ao seu papel na criação e na gestão de uma RM. Portanto, analisarei como o STF tem decidido sobre esses temas.

Em relação à criação, nas ADIs 796, 1841, 2809 e 1842, o STF determinou que a instituição de uma RM depende apenas de LC estadual. Dessa forma, a decisão sobre a criação de uma RM cabe somente ao estado, sendo compulsória para os municípios.

Quanto à gestão das RMs, essencialmente nas ADIs 1842, 2340 e na ADI-MC 2077, o STF procurou salientar que o município não pode ser excluído das decisões sobre as funções públicas de interesse comum, ainda que a titularidade dessas funções deva ser compartilhada com os demais municípios e o estado.

Nos subitens seguintes, analiso os argumentos utilizados pelos ministros para fundamentar suas decisões sobre as competências do estado e do município nas RMs. As principais considerações dos ministros são sobre a autonomia municipal, a caracterização do interesse local e do interesse comum e quanto à titularidade deste último.

¹²² Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 183-185.

3.1 Autonomia municipal

Sendo a autonomia dos municípios garantida pela CF (artigo 18¹²³), ao julgar casos sobre RMs, o STF tem de enfrentar a questão de como compatibilizar essa autonomia com a necessária integração dos membros da RM. Observa-se que a suposta violação da autonomia municipal é um dos argumentos mais utilizados pelos requerentes para impugnar uma norma regulamentadora de RM¹²⁴. Por outro lado, nos casos em que o legislador estadual preservou a autonomia municipal, exigindo a aprovação do município para a sua inclusão em uma RM, os requerentes alegam afronta ao artigo 25, §3º da CF¹²⁵. Entretanto, ainda que o argumento da autonomia municipal seja muito utilizado pelos requerentes, somente na ADI 1842 os ministros discorrem de modo mais aprofundado sobre ele¹²⁶.

Ao decidir sobre a criação de uma RM, o STF não aborda o argumento da autonomia municipal inicialmente, referindo-se a ele apenas em momento posterior. Assim, nas ADIs 796 e 1841, em que se consignou caber apenas ao estado a decisão sobre a criação de uma RM, o STF sequer menciona a autonomia municipal¹²⁷. Os ministros não ponderam se haveria violação da autonomia caso o município não fosse consultado sobre a criação de RM¹²⁸.

¹²³ Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(Constituição Federal de 1988)

¹²⁴ STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011; STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013; STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013; STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013.

¹²⁵ STF: ADI-MC 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 05/11/1992; STF: ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 02/02/1998; STF: ADI-MC 1841/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18/06/1998; STF: ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01/08/2002.

¹²⁶ O argumento da autonomia municipal aparece também, de forma lateral, no voto do ministro Maurício Corrêa na ADI 2809, conforme indicado adiante. Ademais, em alguns votos da ADI-MC 2077, o argumento aparece ligado ao tema do interesse local, que será analisado no subitem seguinte.

¹²⁷ Os argumentos empregados para sustentar a tese de que a decisão sobre a criação de uma RM cabe apenas ao estado serão analisados no item 4, acerca dos precedentes utilizados pelo Tribunal.

¹²⁸ Note-se que a Advocacia Geral da União, para defender a constitucionalidade da norma impugnada na ADI 1841, empregou o argumento da autonomia municipal. O Advogado-Geral da União alegou que a supremacia da CF sobre a Constituição do estado não impede o exercício do ente federado na atividade criadora do constituinte estadual. Assim, para o AGU, o constituinte estadual pode ampliar certas prerrogativas dos municípios, só não pode

Já ao tratar novamente da questão, na ADI 1842, o STF afirma que o “caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal”¹²⁹. De acordo com o ministro Gilmar Mendes, no voto condutor da ADI 1842, a essência da autonomia municipal contém primordialmente autoadministração (implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica) e autogoverno (determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo)¹³⁰. Para o ministro, tanto o aspecto do interesse comum quanto o da compulsoriedade não são incompatíveis, em tese, com o núcleo essencial da autonomia dos municípios integrantes da RM. Segundo Mendes, a participação do município no órgão colegiado da RM garante o adequado atendimento do interesse comum e, ao mesmo tempo, preserva o autogoverno e a autoadministração municipal¹³¹.

Igualmente, o ministro Ricardo Lewandowski sustenta que a integração compulsória dos municípios às entidades regionais não significa “que eles renunciem à participação em sua gestão, notadamente no que respeita ao exercício das funções públicas de interesse comum”¹³². O ministro afirma que a gestão compartilhada, entre os municípios e o estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do estado como coordenador das ações relativas ao interesse comum. De outro modo, uma visão mais ortodoxa da autonomia municipal “inviabilizaria a administração desses entes regionais, resultando em uma indesejável fragmentação do processo de tomada de decisões”¹³³.

restringir o que consta da CF. Sustenta ainda a razoabilidade da norma impugnada, a teor dos artigos 29 a 31 da CF, que garantem ao município ampla prerrogativa política na administração das matérias de seu peculiar interesse. (Trecho do Relatório, STF: ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01/08/2002. p. 258-259)

¹²⁹ Trecho da Ementa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013.

¹³⁰ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 162.

¹³¹ Ibid. p. 168.

¹³² Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 245.

¹³³ Ibid. p. 247.

Assim, o STF indica concordar que a obrigatoriedade de integrar-se a uma RM não viola a autonomia do município. Contudo, os ministros divergem em relação aos parâmetros a serem traçados para que a instituição de uma RM não anule essa autonomia. Ou seja, apresentam posições contrárias quanto à atuação do estado e à dimensão da participação dos municípios.

Com efeito, na ADI 1842, o ministro Joaquim Barbosa aponta que a leitura mais adequada do artigo 25, §3º da CF impõe a conclusão de que não deve haver confronto entre o estabelecimento de RMs e a autonomia municipal¹³⁴. O ministro também afirma concordar com Alaôr Caffé Alves, quando este sustenta que não se pode falar em autonomia “originária eventualmente restringida, mas sim [em] uma autonomia condicionada, desde a origem”, dos municípios metropolitanos¹³⁵. Portanto, para Barbosa, a restrição à autonomia dos municípios metropolitanos dá-se desde a configuração normativa constitucional, e não a partir da criação individual de cada RM. Todavia, segundo o ministro, não se pode afirmar que municípios metropolitanos possuem uma autonomia menos expressiva que a daqueles não componentes de RMs. Num contexto metropolitano, a autonomia municipal realiza-se quando o município tem preservada a capacidade de decidir efetivamente sobre os destinos da região¹³⁶. Logo, o estado não pode gerir solitariamente as funções públicas de interesse comum, sob pena de amesquinhar a autonomia administrativa dos municípios integrantes da RM¹³⁷.

Diferentemente, ainda na ADI 1842, o ministro Maurício Corrêa sugere uma maior participação do estado, enquanto coordenador da RM¹³⁸.

¹³⁴ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 42.

¹³⁵ “Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, ano 6, n. 21, 2001. p. 73. apud Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 43.

¹³⁶ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 44-45.

¹³⁷ *Ibid.* p. 46.

¹³⁸ Maurício Corrêa chega a dizer que, reproduzindo Caio Tácito: “A avocação estadual da 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

O ministro sustenta que a instituição de uma RM torna relativa a autonomia municipal quanto às matérias transpostas para o estado pela LC, porém, ressalta que a participação dos municípios é desejável e essencial¹³⁹. Dessa forma, o estado deve atuar como “dirigente e executor” dos serviços metropolitanos¹⁴⁰, enquanto os municípios devem participar como membros dos Conselhos Deliberativos e coautores do Plano Diretor¹⁴¹. Assim, segundo o ministro, a regionalização de municípios limítrofes não caracteriza usurpação da autonomia e competência municipal, apenas materializa compartilhamento de atribuições e serviços públicos sob a direção executiva do estado¹⁴². Já na ADI 2809, o ministro assevera que a criação de uma RM não envolve a estruturação de um órgão do estado apenas, hierarquicamente subordinado ao governador, mas de organismo composto de diversos entes federados que, em posição de igualdade, abrem mão de parte de suas respectivas autonomias administrativas em benefício da harmonia do conjunto de todos eles¹⁴³.

De outro modo, o ministro Nelson Jobim sustenta, na ADI 1842, que a competência do estado é apenas procedimental¹⁴⁴. Afirma que essa é a única interpretação que consegue aproximar a autonomia municipal da competência estadual para a instituição de RMs. Essa competência “procedimental” dos estados envolveria dois grupos de decisões a serem resolvidos pela LC: a conformação geográfica e política das RMs, e a forma interna de funcionamento e deliberação¹⁴⁵. Desse modo, o estado não teria qualquer competência para decidir sobre políticas administrativas regionais, essas decisões competiriam apenas aos municípios¹⁴⁶. Porém, contraditoriamente, na ADI 2809 o ministro parece concordar com a

Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal”. (Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 27.)

¹³⁹ Ibid. p. 25.

¹⁴⁰ Ibid. p. 33.

¹⁴¹ Ibid. p. 27.

¹⁴² Ibid. p. 32.

¹⁴³ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 835.

¹⁴⁴ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 86.

¹⁴⁵ Ibid. p. 87.

¹⁴⁶ Ibid. p. 86.

existência de entidade mantida pelo governo do estado com a finalidade de “investir dinheiro público estadual na região metropolitana.”¹⁴⁷.

Ao fim do julgamento da ADI 1842, a maioria dos ministros considerou inconstitucional a transferência de competências para o estado, mas não excluiu esse ente do órgão colegiado da RM¹⁴⁸. Assim, definiu-se que a preservação da autonomia municipal impediria apenas a concentração do poder decisório em um único ente¹⁴⁹. Nesse sentido, o ministro Gilmar Mendes sustenta não ser compatível com a CF a transferência integral do poder concedente seja ao estado, seja ao município polo, uma vez que seria eliminada, neste aspecto, a capacidade de autoadministração dos municípios envolvidos e, conseqüentemente, o núcleo essencial da autonomia municipal¹⁵⁰.

Diante do exposto, observa-se que o STF sustenta não ser inconciliável com a autonomia municipal a criação e a gestão de RMs. Porém, impõe-se a participação dos municípios no órgão colegiado da RM como condição para a conservação da autonomia municipal. Assim, o STF decidiu que, embora o município não deva ser consultado sobre a sua inclusão em uma RM, a autonomia municipal restaria preservada se tal município participasse da gestão da entidade.

Prosseguindo na análise dos acórdãos, nota-se que a ideia de autonomia municipal está associada à definição de interesse local. Segundo a CF, compete ao município legislar sobre assuntos de *interesse local* (artigo 30, I¹⁵¹). Já ao tratar das entidades regionais, a CF refere-se ao

¹⁴⁷ Nesse sentido, o ministro ainda afirma que “existe uma entidade em Porto Alegre [METROPLAN], da qual participei como membro, com funções, era mantida com verba do estado no Governo Simon que administrava, decidia e investia dinheiro público estadual na sua competência da área metropolitana, definida pela lei estadual de iniciativa do governador”. (Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 840.)

¹⁴⁸ Conforme os votos dos ministros Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Teori Zavascki, Rosa Weber e Marco Aurélio.

¹⁴⁹ Trecho da Ementa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 3.

¹⁵⁰ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 179.

¹⁵¹ Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local
(Constituição Federal de 1988)

interesse comum (artigo 25, § 3º¹⁵²). Contudo, como não há clareza quanto a estes conceitos, cabe ao STF elucidar a abrangência do interesse local e do interesse comum e definir a quem compete administrar este último. Nos subitens seguintes, analiso os argumentos dos ministros acerca deste tema.

3.2 Interesse local e interesse comum

Este é o tema mais discutido pelo STF ao decidir sobre RMs. Em quase todos os acórdãos são encontradas considerações dos ministros sobre o alcance dos interesses local e comum¹⁵³. É essencialmente a partir desses argumentos que o STF define as competências de cada ente federativo nas RMs.

Ao discutir sobre a abrangência do interesse local, o principal parâmetro empregado pelos ministros é o “critério da preponderância do interesse”¹⁵⁴. Segundo o ministro Marco Aurélio, este critério traduz-se na ideia de “se reconhecer a competência municipal quando está em jogo o interesse local, a estadual nas matérias de interesse regional e federal nas atividades de interesse geral ou nacional”¹⁵⁵. O ministro acrescenta que não há resposta imediata no ordenamento jurídico a definir o que está contido no interesse local, regional ou geral. Para Marco Aurélio, estes são conceitos indeterminados, “cujo preenchimento depende da análise das circunstâncias concretas subjacentes ao caso e à realidade do país”¹⁵⁶.

De modo semelhante, os ministros falam também em “interesse predominantemente local”¹⁵⁷. O ministro Eros Grau aponta que o artigo 30,

¹⁵² 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.

(Constituição Federal de 1988)

¹⁵³ Não há menção ao interesse local ou ao interesse comum apenas nos acórdãos das ADIs 796, 1841 e na ADI-MC 796.

¹⁵⁴ Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 4. O voto do ministro Marco Aurélio foi enviado a mim por e-mail, porém, não consta no inteiro teor do acórdão.

¹⁵⁵ Ibid. loc. cit.

¹⁵⁶ Ibid. p. 5.

¹⁵⁷ STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013; STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013; STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013.

V da CF¹⁵⁸ atribui à competência municipal a organização e prestação dos serviços públicos de interesse predominantemente local¹⁵⁹. Afirma que o interesse predominantemente local é aquele que predomina quando confrontado com o interesse do estado e com o interesse da União¹⁶⁰. Já o ministro Gilmar Mendes sustenta que “o mínimo de competências materiais municipais depende do contexto histórico e circunscreve-se ao interesse predominantemente local, ou seja, aquele interesse que não afeta substancialmente as demais comunidades.”¹⁶¹.

Estas assertivas acerca da predominância do interesse parecem-me pouco elucidativas. Não há clareza quanto aos parâmetros empregados pelos ministros para determinar quais serviços inserem-se no interesse local, ou seja, em quais matérias o interesse local *predomina* sobre o interesse estadual ou nacional. Ademais, se considerarmos a proposição do ministro Gilmar Mendes de que o interesse local é aquele que não afeta substancialmente as demais comunidades, corremos o risco de esvaziar o interesse local. Afinal, creio ser difícil assinalar um serviço que não afete as áreas ao redor, especialmente, em uma área metropolitana. Como o ministro não explica o que seria afetar “substancialmente”, poderíamos incorrer na conclusão de que, em uma RM, nada mais compete ao interesse local.

Nesse sentido, parece-me que a relação entre a ideia de “preponderância do interesse” e o “princípio da subsidiariedade”, proposta pelo ministro Ricardo Lewandowski, é mais esclarecedora. Segundo esse princípio, que regeria as relações entre os entes federados, “a comunidade maior só pode executar as tarefas próprias das comunidades menores em

¹⁵⁸ Art. 30 - Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (Constituição Federal de 1988)

¹⁵⁹ Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 22.

¹⁶⁰ Ibid. p. 24.

¹⁶¹ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 43.

Essa definição de “interesse predominantemente local” é apontada pelo ministro também na ADI 1842 (Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 163.)

caso de necessidade, e desde que estas não possam desempenhá-las de forma mais eficaz¹⁶². Assim, de acordo com o ministro, a realização de determinada tarefa deve ser atribuída ao ente federativo capaz de atender, de modo mais efetivo, à população¹⁶³. O ministro afirma, ainda, que o município é o ente federativo mais próximo da população, cujas necessidades conhece de perto e, por essa razão, incumbe a ele prestar os serviços públicos essenciais¹⁶⁴. Deste modo, conforme o princípio da subsidiariedade, só caberia uma ação do estado se o município não fosse capaz de, sozinho, atender aos cidadãos.

Entretanto, creio que se admitirmos a ideia de subsidiariedade, teremos de aceitar que o interesse local pode ter dimensões diversas em diferentes municípios. Se aceitarmos ser o serviço de interesse local aquele que o município pode realizar de forma eficaz, então um município como São Paulo teria muito mais competências do que outros municípios menores e mais pobres¹⁶⁵.

Ademais, o ministro Nelson Jobim apresenta outra definição de interesse local: "aquele que se relaciona, primária e diretamente, às necessidades da população local na dimensão do serviço público ou na dimensão da organização política do MUNICÍPIO"¹⁶⁶. De modo similar, a ministra Rosa Weber destaca que a administração do interesse local pelo

¹⁶² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 266. apud Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 11.

¹⁶³ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 11.

¹⁶⁴ Ibid. loc. cit.

¹⁶⁵ Interessante mencionar, neste ponto, o comentário de Gouvêa acerca do tratamento dado pela CF aos municípios: "Os municípios brasileiros apresentam uma multiplicidade de características e de especificidades. Fatores como superfície, população, densidade, clima, urbanização, riqueza, cultura, história, entre outros, diferenciam os municípios entre si no que diz respeito à importância relativa de cada um deles e do seu grau de influência regional. No entanto, a definição constitucional do regime municipal resultou numa estrutura institucional centralizada, que trata de forma homogeneizada todos os municípios. A Constituição de 1988, ao fixar as atribuições dos municípios, não os distinguiu segundo quaisquer variáveis, ou seja, as competências administrativas, legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independentemente, portanto, de dimensão, localização geográfica, população e desenvolvimento econômico e social de cada municipalidade." GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. "O nascimento da consciência metropolitana", *Revista do Legislativo*, Minas Gerais, n. 37, jul./dez. 2003. p. 37.

¹⁶⁶ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p 81.

município, privilegia a possibilidade de os cidadãos estarem próximos do poder político e de seus representantes, podendo discutir as decisões que afetam suas necessidades fundamentais¹⁶⁷.

Já o ministro Ilmar Galvão sustenta que, na identificação do interesse que define a autonomia municipal, não se pode perder de vista “as adaptações às circunstâncias da evolução econômica e social da vida própria da nação”¹⁶⁸. Ainda, segundo o ministro, as exigências do desenvolvimento tem demonstrado a necessidade da participação da União e dos estados em projetos de interesse local¹⁶⁹. Porém, por mais que se venha tornando frequente o recurso dos municípios à ajuda do estado, tal circunstância não permite que se afaste a competência municipal para dispor sobre qualquer matéria que toque ao interesse local¹⁷⁰. De acordo com Galvão, nem mesmo o artigo 21, XX, da CF¹⁷¹, que atribui expressa competência à União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, pode ser interpretado como excludente da competência do município para organizar os serviços públicos da espécie, quando de interesse local¹⁷².

Diante do exposto, observa-se que o STF não apresenta uma delimitação exata do *interesse local*, admitindo que este conceito seja alterado devido às circunstâncias concretas. Mesmo assim, na ADI-MC 2077, o Tribunal determinou que não se pode limitar excessivamente tal conceito¹⁷³. Assim, o STF julgou inconstitucional dispositivo que definia como serviços de interesse local aqueles cuja execução tenha início e conclusão no limite territorial do município, e que sejam realizados

¹⁶⁷ Trecho do voto da Min. Rosa Weber, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 290-292.

¹⁶⁸ Trecho do voto do Min. Ilmar Galvão, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 3.

¹⁶⁹ Ibid. loc. cit.

¹⁷⁰ Ibid. p. 3-4.

¹⁷¹ Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos
(Constituição Federal de 1988)

¹⁷² Trecho do voto do Min. Ilmar Galvão, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 4-5.

¹⁷³ Ibid. p. 5. e Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 45.

exclusivamente com seus recursos naturais¹⁷⁴. Segundo o ministro Ilmar Galvão, tal dispositivo afasta a possibilidade de o município, por via de instrumentos jurídicos como o convênio, organizar serviços públicos gerados ou concluídos fora de seu território ou que demandem a utilização de recursos naturais de outros municípios, do estado ou da União, restrição que não se contém na CF¹⁷⁵.

Ademais, o Tribunal também decidiu sobre a influência do interesse local na criação de uma RM. Dessa forma, na ADI-MC 1841, para justificar a tese de que a decisão sobre a criação de uma RM cabe somente ao estado, o ministro Marco Aurélio afirma que a integração e a realização das funções públicas de interesse comum não devem ser submetidas a interesses isolados e momentâneos de um município¹⁷⁶. Logo, decidiu-se que não seria benéfico exigir a aprovação de cada município para a criação de uma RM, pois estes poderiam dificultar a integração ao colocar seus interesses locais acima do interesse comum.

Ainda a despeito de um critério claro para determinar se certa função concerne ao interesse local, os ministros decidem sobre os serviços de saneamento básico e de transporte¹⁷⁷. Discute-se se esses serviços referem-se ao interesse local e se esse interesse seria relativizado em face do interesse comum dos membros da RM.

De acordo com o STF, o serviço de saneamento básico está contido nos "serviços públicos de interesse local" aludidos no artigo 30, V da CF¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal: V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial

(Constituição do Estado da Bahia - Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 7/99)

¹⁷⁵ Trecho do voto do Min. Ilmar Galvão, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 2-3.

¹⁷⁶ Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI-MC 1841/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18/06/1998. p. 59.

¹⁷⁷ STF: ADI-MC 1746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18/12/1997; STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011; STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013; STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013; STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013.

¹⁷⁸ Art. 30 - Compete aos Municípios:

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

Tal caracterização aparece não só nos votos já apontados em monografia anterior, mas também em alguns outros¹⁷⁹. Contudo, como já assinalado nesse estudo anterior, os ministros não esclarecem o motivo dessa caracterização¹⁸⁰.

Desse modo, na ADI 2340, o ministro Menezes Direito afirma que o serviço de distribuição de água e saneamento é “tema de interesse local” e sustenta haver precedentes do STF, especialmente a ADI 2337, que confirmam tal tese¹⁸¹. Todavia, não se apresenta outras razões para fundamentar a decisão.

Ainda na ADI 2340, o ministro Ricardo Lewandowski sustenta não haver dúvida de que o interesse local inclui a distribuição de água potável¹⁸². Para justificar tal afirmação, o ministro relaciona o critério da preponderância do interesse com a ideia de subsidiariedade, além de reproduzir trecho de Hely Lopes Meirelles¹⁸³ e das decisões do STF nas ADI-MC 2337 e ADI-MC 2340¹⁸⁴. Ou seja, o ministro emprega argumentos de autoridade, da doutrina e da jurisprudência, mas não explica por que, relativamente à distribuição de água, o interesse local predomina. Ademais, se considerarmos o princípio da subsidiariedade, como quer o ministro, deveríamos questionar se o município é capaz de realizar com eficácia o

(Constituição Federal de 1988)

¹⁷⁹ Quanto a esse aspecto, a monografia de Veridiana Mendes apontou os votos dos ministros Maurício Corrêa, Marco Aurélio, Nelson Jobim na ADI-MC 1746; Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa na ADI 1842; Ilmar Galvão, Eros Grau e Gilmar Mendes na ADI-MC 2077. Cf. “A titularidade do serviço público de saneamento básico na jurisprudência do STF”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2008.

¹⁸⁰ Ibid. p. 21.

¹⁸¹ Trecho do voto do Min. Menezes Direito, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 16.

¹⁸² Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 10.

¹⁸³ “[...] as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípuas do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular” MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. Atualização de Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 438-439. apud Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 10.

¹⁸⁴ STF: ADI-MC 2337/SC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 21/06/2002; STF: ADI-MC 2340/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 21/03/2001.

fornecimento de água. Essa pergunta, todavia, não foi feita por Lewandowski¹⁸⁵.

Entretanto, ao decidir sobre municípios integrantes de RM, os ministros apresentam outras considerações. Já na ADI-MC 1746, os ministros Maurício Corrêa e Nelson Jobim indicam que, numa RM, o serviço de saneamento básico deve ser tratado como de interesse comum, devendo ser consideradas as necessidades dos municípios vizinhos¹⁸⁶. O ministro Corrêa também afirma, na ADI 2809, que a situação geográfica de municípios limítrofes, por si mesma, traz ínsita a existência de interesses comuns, sendo conveniente o compartilhamento de sua gestão¹⁸⁷.

Do mesmo modo, na ADI 2340, o ministro Eros Grau aponta que, no município integrante de RM, verifica-se uma modificação do interesse local. Assim, o ministro informa que o serviço público de saneamento básico (abastecimento de água e coleta de esgotos) está em regra atribuído, na federação brasileira, à competência municipal. Porém, o fenômeno da urbanização, ao dar lugar ao aparecimento de serviços que atendem, concomitantemente, a mais de um interesse predominantemente local, teria afetado algumas concepções utilizadas para descrever o sistema de distribuição de competências em nosso modelo federativo¹⁸⁸. Segundo o ministro, continuar-se-ia a aplicar-se o critério da preponderância do

¹⁸⁵ Em outra passagem, o ministro acrescenta que se estivessem decidindo sobre uma área metropolitana, talvez visse a questão de modo diverso: “[...] a verdade é a seguinte: não se está tratando de uma empresa que fornece água estadual para uma região conurbada, para uma região metropolitana ou para uma outra região que apresente esse tipo de característica, mas para o estado todo. E, quando se trata do estado todo, realmente, deve-se cogitar em princípio que a autoridade concedente desse serviço, que é o serviço de abastecimento de água, é o município, porque tem caráter estritamente local, a meu ver. Se estivéssemos numa área metropolitana, eu talvez visse a questão sob outros olhos.” (STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 35.)

¹⁸⁶ Em se tratando de RMs, Maurício Corrêa parece indicar que o interesse local sobre o serviço de saneamento deve ser relativizado. Ao citar LC do município de Santos que visava romper o contrato com a SABESP e municipalizar esse serviço, o ministro demonstra preocupação com os previsíveis danos aos municípios vizinhos, integrados em RM. Nelson Jobim também demonstra apreensão com a possível confusão causada pelas tentativas de municipalizar o serviço em áreas metropolitanas, onde, segundo ele, os serviços não podem ser definidos explicitamente. (Trechos dos votos dos Min. Maurício Corrêa e Nelson Jobim, STF: ADI-MC 1746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18/12/1997. p. 446 e 450)

¹⁸⁷ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 836.

¹⁸⁸ Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 22.

interesse, mas considerando-se o interesse da *cidade*, e não mais do município¹⁸⁹. Nesse sentido, em municípios conurbados, o interesse local se desdobraria em interesse *interlocal*, ou seja, o interesse local seria enriquecido pelo acréscimo do interesse interlocal (regional)¹⁹⁰.

Já na ADI 1842, o STF assinalou que o serviço de saneamento básico inclui-se nas funções públicas de interesse comum. Segundo o ministro Maurício Corrêa, o saneamento básico, aí incluído o abastecimento de água, é tema de manifesto interesse regional, dado que, em geral, os mananciais são comuns a diversos municípios, afigurando-se conveniente que sua exploração e manutenção ocorram de forma racional e compartilhada¹⁹¹. O ministro sustenta que, em regra, a maioria dessas atribuições são inerentes ao interesse local, incluindo-se na competência originária do município. Entretanto, circunstâncias territoriais, típicas de municípios limítrofes, modificam sua natureza, evidenciando-se a prevalência regional, em que o interesse comum de uma ou mais coletividades torna-se presente¹⁹².

Adiante, na ADI 1842, o ministro Nelson Jobim aponta que em matéria de agrupamento municipal, o interesse local cede espaço para o interesse regional ou metropolitano. Como as RMs não assumem qualquer identidade político-institucional própria, configurando apenas uma realidade administrativa, o interesse regional não é um interesse autônomo, localizado entre o interesse estadual e o interesse municipal. Jobim sustenta que se o interesse regional fosse algo “ontologicamente” diferente do interesse municipal, tal organização administrativa substituiria, por completo, a autonomia municipal. Afirma, ainda, que tal solução é inconcebível sob o ponto de vista da federação desenhada pela CF de 88. Para Jobim, o interesse regional, que caracteriza a formação da RM, é a soma integrada de interesses dos municípios envolvidos, em outras

¹⁸⁹ Segundo o ministro, a partir do fenômeno da conurbação, “O antigo modelo, da cidade incrustada no Município, é implodido. Um novo modelo – são os Municípios, então, que se incrustam em determinadas cidades – se impõe, a exigir a adaptação, ao novo, das formas institucionais produzidas a partir do antigo modelo.” (Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 23.)

¹⁹⁰ Ibid. p. 25-28.

¹⁹¹ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 30.

¹⁹² Ibid. p. 31.

palavras, é o conjunto articulado e consensual dos interesses municipais em jogo¹⁹³. Nesse sentido, o ministro aponta que o serviço de saneamento básico é uma atividade tipicamente de interesse comum, que extrapola os limites das fronteiras municipais¹⁹⁴. Jobim chega a afirmar que no âmbito das aglomerações municipais, será proibida, como regra geral, a exploração individual do serviço de saneamento básico pelos municípios isoladamente. Tal proibição teria por objetivo viabilizar a interligação da demanda à oferta de água, permitindo-se, inclusive, a transposição de bacias¹⁹⁵.

Também para o ministro Gilmar Mendes, na ADI 1842, a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões¹⁹⁶. Informa que a competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico é comum da União, dos Estados e Municípios, (artigo 23, IX, CF¹⁹⁷), aparentemente intencionando afastar esse serviço do interesse local. Segundo o ministro, integrar o planejamento e a execução do saneamento básico em um agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros, como permite os subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo¹⁹⁸. Contudo,

¹⁹³ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 82.

¹⁹⁴ Ibid. p. 125.

¹⁹⁵ Ibid. p. 141.

¹⁹⁶ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 172.

¹⁹⁷ Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico
(Constituição Federal de 1988)

¹⁹⁸ O ministro também aponta serem poucos os municípios que por si só têm condições de atender adequadamente à função pública de saneamento básico. Normalmente, o próprio acesso aos recursos hídricos depende da integração das redes de abastecimento entre diversos municípios. Ademais, raras comunidades possuiriam isoladamente poder aquisitivo suficiente para atrair o interesse de concessionários privados ou para custear diretamente a prestação dos serviços inerentes ao saneamento básico. Por outro lado, a inadequação na prestação da função pública de saneamento básico ensejaria problemas ambientais e de saúde pública que afetariam comunidades próximas, principalmente nos casos em que se verifica o fenômeno da conurbação.

discordando de Jobim, Mendes considera que o interesse comum não se confunde com o somatório dos interesses locais. Afirma que o interesse comum é muito mais do que isso, 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 região¹⁹⁹. O ministro destaca que o *interesse comum* não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas também ao estado²⁰⁰.

Concordam com Gilmar Mendes, em seus votos na ADI 1842, o ministro Ricardo Lewandowski e a ministra Rosa Weber. Para Lewandowski, as funções públicas de interesse comum são inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, pois correspondem a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por LC estadual, que une municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca²⁰¹. Já Weber ressalta que o interesse comum não deixa de ser local. Segundo a ministra, a competência do estado para instituir RMs não acarreta a absorção da competência dos municípios quanto à decisão sobre interesses locais, mas a participação do estado, conjuntamente com os municípios, na administração dos interesses que extrapolam a esfera de um só município²⁰².

Ademais, na ADI-MC 2077, o STF também afirma que, em uma RM, o serviço de saneamento básico extrapola o interesse local de cada município. Entretanto, a maioria dos ministros sustenta que, nas áreas que não configuram RMs, mas necessitam de recursos do estado, o saneamento básico não excede o interesse local, devendo ser gerido pelos próprios

O ministro ainda informa que a Lei federal nº 9.433/1997 estipulou como fundamento da Política Nacional a administração dos recursos hídricos em função das bacias hidrográficas (artigo 1º, V, da Lei nº 9.433/97). Dessa forma, a integração metropolitana em relação ao saneamento básico surgiria como imperativo da própria Política Nacional dos Recursos Hídricos. (Trechos do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 171-177.)

¹⁹⁹ Ibid. p. 180-181.

²⁰⁰ Ibid. p. 167-168.

²⁰¹ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 237.

²⁰² Trecho do voto da Min. Rosa Weber, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 295.

municípios²⁰³. Segundo o ministro Ilmar Galvão, a necessidade de recursos naturais ou financeiros do estado ou da União não afasta a competência municipal para tratar do interesse local²⁰⁴. Não se apresenta, porém, qualquer razão para incluir o serviço de saneamento básico no interesse local, alguns ministros apenas reiteram que tal inserção foi estabelecida pela CF²⁰⁵.

Deste modo, a argumentação dos ministros sobre o serviço de saneamento básico me parece contraditória. Inicialmente, os ministros asseveram a competência municipal para prestar o referido serviço, vez que abarcado pelo interesse local. Porém, não dizem por que *predomina*, nesta matéria, o interesse local. Em um segundo momento, sustentam que o serviço de saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local. Justificam essa posição afirmando que, muitas vezes, o município não tem recursos hídricos ou financeiros suficientes para atender sua população. Além disso, apontam que a prestação inadequada do serviço pode causar danos ambientais e riscos à saúde da população de comunidades próximas. Ora, se o serviço de saneamento básico pode afetar substancialmente as comunidades próximas e raramente pode ser oferecido com eficácia pelo município, então ele não se insere nos conceitos de interesse local apresentados anteriormente pelos ministros.

A meu ver, é incoerente afirmar que o serviço de saneamento básico só extrapola o interesse local em se tratando de uma área conurbada. Se este serviço pode afetar os municípios próximos, isso ocorreria tanto nas áreas metropolitanas quanto nos outros espaços do estado. Ademais, como os ministros trazem argumentos para demonstrar ser o saneamento básico, em uma RM, pertencente ao interesse comum e não fazem o mesmo para justificar a inclusão do serviço, na generalidade dos casos, no interesse local, torna-se difícil compreender o motivo dessa distinção.

²⁰³ Como será analisado adiante, o ministro Marco Aurélio ficou vencido, ao garantir a competência estadual sobre o serviço de saneamento básico.

²⁰⁴ Trecho do voto do Min. Ilmar Galvão, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 4.

²⁰⁵ Trecho do voto dos Min. Gilmar Mendes, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 45 e Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 2.

Destaca-se, ainda sobre o saneamento básico, a alteração do entendimento do ministro Marco Aurélio. No julgamento da ADI-MC 1746, o ministro acompanhou a maioria ao considerar que o serviço de saneamento básico estaria incluído no interesse local²⁰⁶. Já nos votos vencidos na ADI 1842 e na ADI-MC 2077, Marco Aurélio sustenta que “a prestação do serviço de coleta de esgoto e distribuição canalizada de água potável são atribuições dos estados”²⁰⁷.

Entretanto, nos votos posteriores, o ministro não menciona que, anteriormente, concordou com a posição majoritária. Aqui, Marco Aurélio também faz referência ao “critério da preponderância do interesse”²⁰⁸, mas, como visto, chega a uma conclusão diferente da firmada pelos outros ministros que empregaram o mesmo parâmetro. Segundo o ministro, ante a importância para a proteção do meio ambiente e da saúde humana, o exame das atividades estampadas no artigo 3º, I, “a” e “b”, da lei nº 11.445/07²⁰⁹ “revela que transcendem o mero interesse da população local, convolvendo-se em imperativo regional e, quiçá, nacional”²¹⁰. Para Marco Aurélio, assentar a atribuição dos municípios para prestar o serviço de saneamento básico resultaria no risco de retrocesso, pois o modelo de gestão estadual é o mais bem-sucedido no setor ao longo da história do país. Assegurar o interesse local permitiria aos municípios optar por novas

²⁰⁶ O ministro afirma que o *caput* do artigo 293 da Constituição paulista repete o texto do inciso V do artigo 30 da CF. O dispositivo paulista diz o seguinte: “Os Municípios atendidos pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo poderão criar e organizar seus serviços autônomos de água e esgoto”. Já a CF diz: “Compete aos Municípios: organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. (Trecho do voto do Min Marco Aurélio, STF: ADI-MC 1746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18/12/1997. p. 452.)

²⁰⁷ Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 1.

²⁰⁸ Ibid. p. 4.

²⁰⁹ Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente

(Lei Nº 11.445/07)

²¹⁰ Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 5.

delegações ou pela execução direta do serviço e, dessa forma, fracionar a infraestrutura já existente, gerando ineficiência e custos adicionais²¹¹. Conforme o ministro, além dos fatores históricos, a análise econômica também indicaria ser a solução regional a mais adequada²¹².

Além do serviço de saneamento básico, o STF tratou da questão do transporte na RM. Na ADI 3121, o ministro Joaquim Barbosa alega ser matéria de interesse nitidamente local a fixação do lugar de parada obrigatória de ônibus. Por outro lado, a criação de uma “reserva de espaço exclusivo para o tráfego de motocicletas”, não lhe parece, a priori, matéria de interesse exclusivo dos municípios²¹³. Neste voto, Barbosa não aponta nenhum critério, nenhuma fundamentação, para incluir ou excluir determinada função do âmbito do interesse local.

Ademais, quanto ao transporte nas RMs, nota-se que as leis impugnadas na ADI 1842 também dispunham sobre esse serviço como abarcado pelo interesse comum. Todavia, essa questão é brevemente abordada no acórdão²¹⁴, sendo aprofundada um pouco mais apenas pelo

²¹¹ Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 6.

²¹² Conforme o voto do ministro: “Além disso, argumentos de análise econômica do Direito, colhidos do trabalho de Carlos Emmanuel Joppert Raggazo (Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico, 2011, pp. 357-8), apontam ser a solução regional a mais adequada. Segundo o autor, a regionalização do saneamento básico permite a obtenção de ganhos decorrentes da economia de escala, redução dos custos atrelados à internalização dos prejuízos causados ao meio ambiente e demais externalidades resultantes da atividade, melhoria na coordenação com os órgãos regulatórios e, ainda, a possibilidade de realização de subsídio cruzado intrarregional, de modo que municípios superavitários possam contribuir para o equilíbrio de tarifa ou taxa nos deficitários.

Ainda segundo Carlos Emmanuel, o sistema começa a ficar economicamente viável quando alcança base de consumidores superior a 150 mil habitantes, ocorrendo ganhos de escala até a marca dos 500 mil habitantes. Esse problema é especialmente grave no Brasil, onde se verificou uma explosão no número de municípios nos últimos vinte anos. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, somente 225 municípios brasileiros possuem população superior a cem mil habitantes, em um universo que compreende 5.561 entes. É dizer: na quadra atual, pouco mais de 4% dos municípios brasileiros possui condições de prestar o serviço de saneamento básico de modo sustentável.” (Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 5-6.).

²¹³ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011. p. 25.

²¹⁴ O ministro Marco Aurélio menciona essa questão em seu voto: “Percebe-se que os incisos do artigo 3º da lei complementar estadual atacada versam sobre funções e serviços públicos de interesse comum que serão aglutinados na Região Metropolitana. Alguns deles são tipicamente estaduais, como a distribuição de gás canalizado (inciso IV), outros municipais, a exemplo da disciplina do uso do solo (inciso VII). Todavia, o debate tem sido excessivamente centrado na questão do saneamento básico.” O ministro ainda aponta algumas razões para a

ministro Nelson Jobim. Esse ministro aponta que o transporte coletivo intramunicipal é de competência do município, conforme o artigo 30, V da CF²¹⁵. Já o transporte coletivo intermunicipal é hoje de competência dos estados. Para Jobim, o transporte coletivo intermunicipal em RMs, ou seja, entre municípios conurbados, tem clara semelhança com o transporte intramunicipal. Sua finalidade não é o transporte entre municípios propriamente, é o deslocamento dentro de um espaço definido e contínuo representado por municípios interligados. É um transporte coletivo intrametropolitano, daí sua competência não ser do município nem do estado, mas da RM²¹⁶.

Conclui-se, portanto, que as considerações do STF sobre o conceito de interesse local são bastante imprecisas. Como visto, alguns ministros contradizem suas próprias definições de interesse local, ao atribuir a esse interesse uma função que não se ajusta à definição anterior. Outros ministros fundamentam suas decisões apenas incluindo ou excluindo certa função do âmbito do interesse local, sem explicar o motivo de tal delimitação. Desse modo, não fica claro quais razões os levaram a conferir determinado alcance ao interesse local.

Ademais, o Tribunal também não elucida até que ponto o interesse local pode ser relativizado em face do interesse comum. Os ministros não procuram apontar qual deve ser o limite do interesse comum para que não se esvazie o interesse local e não se transfira todas as atribuições municipais ao órgão colegiado da RM. Dessa forma, não asseguram a efetiva preservação do interesse do município.

concentração da discussão no saneamento básico, como possibilidade de exploração econômica desse serviço e a inexistência de um marco regulatório com repartição clara de atribuições nos três níveis federativos. (Trechos do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 5.p. 1-2.).

Destaque-se ainda, que as petições iniciais da ADI 1842 e das ações apensadas concentram-se no serviço de saneamento básico. As iniciais apresentam também preocupação com a possível privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE).

²¹⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (Constituição Federal de 1988)

²¹⁶ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 136-137.

Vistos os apontamentos dos ministros acerca do interesse local e do interesse comum, resta verificar a quem compete gerir este último. A CF define que cabe ao município administrar o interesse local, mas não traz um esclarecimento sobre o interesse comum. No subitem seguinte, analiso as proposições dos ministros sobre essa questão.

3.3 Titularidade

A indefinição constitucional acerca da titularidade das funções públicas de interesse comum é o ponto central da controvérsia sobre as RMs. Essencialmente, ocorre uma disputa entre estado e municípios pela competência para estabelecer a legislação, planejar e executar os serviços que concernem ao interesse comum. Todavia, o tema é abordado pelo STF, ainda que de forma indireta, somente em quatro acórdãos²¹⁷.

Sintetizando a controvérsia, o ministro Ricardo Lewandowski aponta que há três possíveis soluções para a questão da titularidade das funções públicas de interesse comum nas RMs: (i) conferi-la integralmente ao estado instituidor; (ii) deferi-la, de modo exclusivo, aos municípios que as integram; ou (iii) permitir o seu compartilhamento entre o estado e os municípios²¹⁸. Essas são as três correntes que identifiquei na jurisprudência do STF.

Relativamente à primeira tendência, na ADI 3121, o ministro Joaquim Barbosa, em voto seguido pelos demais, parece aprovar um modelo de RM em que o estado prepondera. O ministro, ainda que numa argumentação lateral, indica concordar com a LC paulista nº 94/74, regulamentadora da RM da Grande São Paulo, que determina ser do estado a competência para estabelecer “normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de

²¹⁷ A questão da titularidade aparece brevemente no voto do ministro Maurício Corrêa na ADI 2809 e nos votos dos ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski na ADI 3121. O tema somente é discutido de maneira mais aprofundada no acórdão da ADI 1842 e na ADI 2340, nos votos dos ministros Eros Grau e Gilmar Mendes (o qual repete o voto da ADI 1842).

O tema aparece também no acórdão da ADI-MC 2077, porém, como a maioria dos ministros restringem-se a repetir votos anteriores, não há novas considerações sobre o tema. Somente o ministro relator (Ilmar Galvão) proferiu voto novo, mas no qual não há apontamentos sobre a gestão da RM.

²¹⁸ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 235.

interesse metropolitano” (artigo 3º), neles incluídos “transporte e sistema viário” (artigo 2º)²¹⁹. Com isso, Barbosa sugere caber ao estado legislar sobre o interesse regional e estar a regulação do transporte e do sistema viário da RM incluída nesse interesse.

Destaco que a referida LC paulista dizia respeito ao arranjo metropolitano instituído pelo regime militar, que enfatizava o poder do estado e reduzia o dos municípios²²⁰. A concordância do ministro Joaquim Barbosa com tal arranjo é contrária à posição adotada por ele e pela maioria do Tribunal na ADI 1842, como será analisado adiante. Porém,

²¹⁹ O ministro afirma, *in verbis*: “[O requerente] Sustenta que a disciplina do trânsito urbano é assunto de interesse local e cita precedentes desta Corte anteriores à Constituição de 1988 (RE 98.588, rel. Min. Rafael Mayer, DJ 19.08.1993; RE 71.939, rel. Min. Rodrigues Alckmin, DJ 19.11.1973; RE 77.903, rel. Min. Thompson Flores, DJ 04/10/1974).

A tese esposada pelo requerente não encontra fundamento em nosso ordenamento jurídico-constitucional.

De fato, a criação de regiões metropolitanas está prevista no art. 25, § 3º, da Constituição de 1988 e é condicionada à edição de lei complementar estadual, a qual fixará as regras de sua organização. No estado de São Paulo, a lei complementar que cria a Região Metropolitana da Grande São Paulo é a LC 94, de maio de 1974, que dispõe:

Art. 2º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram ou que venham a integrar a Região Metropolitana da Grande São Paulo:

[...]

IV - transportes e sistema viário.

[...]

Art. 3º - Compete ao Estado:

[...]

VII - o estabelecimento de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle’ (Grifei)

Como se vê na lei instituidora da Região Metropolitana da Grande São Paulo, a competência para estabelecer ‘normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano’ (art. 3º), neles incluídos ‘transporte e sistema viário’ (art. 2º), é do estado, o que afasta o argumento de que a norma impugnada seria de competência dos municípios, por tratar de assunto de interesse local. O interesse, no presente caso, é regional.” (Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011. p. 24-25.) (grifos no original)

²²⁰ Poucos meses após o julgamento da ADI 3121, esta lei foi alterada pela de nº 1139/11. Esse novo dispositivo reorganiza a RM da Grande São Paulo e dá proeminência ao Conselho de Desenvolvimento da RM e à participação dos municípios. Sobre o transporte, a lei dispõe: Art. 12 - O Conselho de Desenvolvimento especificará as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, dentre os seguintes campos funcionais:

II - transporte e sistema viário regional

§1º - O planejamento do serviço previsto no inciso II deste artigo será de competência do Estado e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo.

§2º - A operação de transportes coletivos de caráter regional será realizada pelo Estado, diretamente ou mediante concessão ou permissão, observadas as normas de licitação, ou por meio de consórcio público, nos termos da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

(Lei Complementar Nº 1139/11- SP)

ressalto que esta argumentação cumpre um papel subsidiário na decisão da ADI 3121, podendo ser considerada *obiter dictum*²²¹.

No outro curto voto da ADI 3121, o ministro Ricardo Lewandowski sustenta haver apoio na CF a uma legislação estadual que discipline o sistema viário nas RMs. Segundo o ministro, existem situações limítrofes em que se pode entender como constitucional uma intervenção do estado na malha viária metropolitana²²². Entretanto, Lewandowski não esclarece quais seriam essas 'situações limítrofes' nem se os municípios deveriam ser consultados sobre essa atuação do estado.

Ademais, ainda quanto ao arranjo centrado no estado, o posicionamento do ministro Maurício Corrêa não me parece claro. Na ADI 1842, os demais ministros apontam ser ele o único a indicar que a competência para gerir a RM pode ser concentrada unicamente no estado. Todavia, na ADI 2809, Corrêa concorda com trecho de José Afonso da Silva, segundo o qual "a titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao Estado e aos Municípios envolvidos"²²³. Para o ministro, trata-se de gestão territorial compartilhada de interesses comuns, que tem no estado um dos partícipes e seu coordenador, mas não o responsável único pelo sistema²²⁴.

Posteriormente, na ADI 1842, Corrêa novamente reproduz o mesmo trecho da doutrina e afirma despontar claramente do verbo *integrar* utilizado pela CF que as decisões de interesse das RMs deverão ser compartilhadas entre os municípios e o estado²²⁵. Porém, o ministro indica que é o estado quem deve prestar os serviços de interesse comum, sendo suficiente, para haver uma gestão compartilhada, a participação dos

²²¹ A razão de decidir do caso foi a invasão da competência da União para legislar sobre trânsito.

²²² Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011. p. 27.

²²³ *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1997. apud Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 835.

²²⁴ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 835.

²²⁵ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 25-26.

municípios no Conselho Deliberativo²²⁶. Nesse sentido, o ministro julgou constitucional conferir ao estado a titularidade dos serviços públicos de interesse comum. Segundo Corrêa, é evidente que, sendo a matéria de interesse regional, cabe ao estado tal função, até pela necessidade de garantir a execução das políticas públicas comuns previstas em lei²²⁷. Ademais, também considerou constitucional submeter à Assembleia Legislativa as decisões do Conselho Deliberativo sobre o Plano Diretor metropolitano. Para Corrêa, a participação efetiva de cada um dos municípios na formação das diretrizes básicas da atuação metropolitana ainda estaria garantida²²⁸. Ora, a declaração de constitucionalidade dessas disposições, a meu ver, não condiz com as afirmações do ministro de que o estado não deve ser o único responsável pela RM.

Já a tese de que o estado não deve participar da gestão da RM é defendida pelos ministros Eros Grau, na ADI 2340, e Nelson Jobim, na ADI 1842. Desse modo, Eros Grau sustenta que “serviço comum” é o que, devido ao seu caráter interlocal, reclama administração intermunicipal²²⁹. O ministro assevera que a competência para a prestação dos serviços comuns permanece sendo dos municípios, a eles incumbiria a delegação à entidade da Administração indireta ou a concessão à empresa privada, quando a sua prestação não for empreendida diretamente por eles. Dessa forma, a prestação desses serviços competiria aos municípios solidariamente, ou seja, à Administração intermunicipal. Ao estado incumbiria apenas instituir a RM, a aglomeração urbana ou a microrregião, mediante LC, dispondo sobre a integração²³⁰. Assim também para o ministro Nelson Jobim, segundo o qual o município continua a ser o titular das funções executadas pela região, muito embora seja, por imposição de lei estadual, uma

²²⁶ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 27.

²²⁷ Ibid. p. 33.

²²⁸ Ibid. loc. cit.

²²⁹ Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 23- 24.

²³⁰ Ibid. p. 29.

titularidade que somente pode ser exercida em acordo ou em consenso com os demais municípios²³¹.

A posição que se consolidou, especialmente na ADI 1842, estabelece que a gestão da RM deve ser compartilhada entre estado e municípios. Essa foi a solução adotada pelos ministros Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Marco Aurélio. Assim, o STF decidiu que o órgão colegiado formado pelos municípios e o estado deve deter a titularidade e o poder concedente das funções públicas de interesse comum. Nesse sentido, o ministro Gilmar Mendes sustenta ser incompatível com a CF a transferência integral do poder concedente ao estado ou ao município polo, pois restaria violada a autonomia municipal. Por outro lado, alega não ser razoável a manutenção do poder concedente em cada município, sob pena de esvaziar o conteúdo do artigo 25, §3º, da CF e inviabilizar a prestação integrada e o adequado atendimento do interesse comum²³². Para o ministro, a participação do estado no órgão colegiado é imprescindível, até mesmo para assegurar os interesses de outras comunidades não abrangidas pela RM²³³. Aqui, o ministro aponta referências de diversos autores²³⁴, mas não informa quais as razões empregadas por eles para justificar a participação do estado no colegiado.

Do mesmo modo, o ministro Ricardo Lewandowski sustenta que a gestão compartilhada entre os municípios e o estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que

²³¹ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 77.

²³² Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 179-180.

²³³ Ibid. p. 184.

²³⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 133; ALVES, Alaôr Caffé. "Regime Jurídico do Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal" in: *Vox Legis*, Vol. 137. Ano XII. Mai. 1980. p. 1; SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.164; ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. "O Problema da Concessão de Serviços Públicos em Regiões Metropolitanas: (Re)Pensando um tema relevante". in: *Interesse Público*. nº24, Ano 5, mar/abr, 2004, Porto Alegre: Nota dez. p.187; 191 e ss. apud Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 184.

envolvam o interesse comum²³⁵. Também para a ministra Rosa Weber, a relação solidária entre municípios limítrofes demanda, em determinadas hipóteses, a participação de ente político externo ao interesse local. À luz da CF, tal papel pertenceria ao estado, o qual, nesse exercício, deve respeitar a autonomia municipal. Daí ser imperioso que a RM tenha um sistema de gestão conjunta, na qual contemplados estado e municípios envolvidos²³⁶.

Ademais, o ministro Marco Aurélio evidencia que considera o voto de Mendes adequado para a generalidade das situações, pois seria necessário garantir a participação dos municípios no processo decisório. Para Marco Aurélio, o texto constitucional não viabiliza que a titularidade de serviços públicos considerados municipais seja transferida aos estados, para que estes os explorem diretamente ou por meio de delegação à iniciativa privada. Tampouco consente que a eficácia das decisões colegiadas relativas a esses serviços fiquem submetidas a referendo final dos órgãos políticos estaduais, como o governador ou a Assembleia Legislativa. Segundo o ministro, essa é a interpretação que se depreende da própria literalidade do texto constitucional²³⁷.

Por outro lado, o ministro Teori Zavascki não determina uma composição específica ao órgão colegiado titular das funções de interesse comum. O ministro afirma que, independentemente da definição dada pelo STF sobre o sistema constitucionalmente mais adequado para a gestão das RMs, essa matéria está reservada, em grande medida, à discricionariedade política do legislador estadual, o qual deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas próprias de cada agrupamento de municípios. Ressalta, porém, que esse sistema não pode se constituir em pura e simples transferência de competências municipais para o âmbito do estado, por isso, acompanha o voto do ministro Gilmar

²³⁵ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 247.

²³⁶ Trecho do voto da Min. Rosa Weber, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 296.

²³⁷ Todavia, Marco Aurélio não acompanhou integralmente o voto de Mendes, por considerar que ao criar a RM, o estado do Rio de Janeiro meramente integrou os municípios à esfera de planejamento e execução de um serviço público do qual já era titular, o saneamento básico. (Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 8-9.)

Mendes²³⁸. Contudo, Zavascki não deixa claro se concorda apenas com o resultado proferido por Mendes, ou também com os fundamentos do voto, especialmente em relação à participação do estado no órgão colegiado da RM.

Assim, analisando a argumentação empregada para defender cada uma das três posições, parece-me que se conseguiu justificar a inconstitucionalidade da atribuição da titularidade das funções públicas de interesse comum ao estado. Entretanto, considero que nenhuma das duas outras posições foi efetiva em apontar a incongruência da outra. Deste modo, segundo a solução defendida pelos ministros Nelson Jobim e Eros Grau, a titularidade competiria apenas aos municípios, vez que o interesse comum seria um interesse interlocal. Já a posição majoritária, defende que a titularidade deve ser compartilhada entre municípios e estado, pois o interesse seria comum também a este ente. Contudo, não há fundamentação para nenhuma dessas afirmativas, são poucas e frágeis as razões apresentadas para justificar por que o interesse comum envolveria somente os municípios ou também o estado. Portanto, acredito que a argumentação dos ministros não foi capaz de justificar nem a exclusão, nem a inclusão do estado no órgão colegiado da RM.

Entretanto, destaco que, na ADI 1842, a questão das RMs estava ligada ao tema do saneamento, e isso parece ter influenciado a argumentação dos ministros. Dessa forma, o ministro Gilmar Mendes, no voto condutor, indaga: “quem detém o poder concedente quanto ao serviço de saneamento básico: os municípios, o estado, o município pólo? a própria entidade metropolitana?”²³⁹ Mais adiante, assevera

A solução parece residir no reconhecimento de sistema semelhante aos Kreise alemães, em que o Agrupamento de municípios junto com o estado federado detenha a titularidade e o poder concedente, ou seja, o colegiado formado pelos municípios mais o estado federado decida

²³⁸ Trecho do voto do Min. Teori Zavascki, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 269-270.

²³⁹ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 178. (grifos meus)

como integrar e atender adequadamente à função de saneamento básico.²⁴⁰

Assim, ao decidir que o estado deve participar da gestão da RM, o ministro parece estar considerando apenas o serviço de saneamento básico. Sua argumentação se empenha em tentar demonstrar a necessidade de envolvimento do estado na administração dos recursos hídricos, mas não há o mesmo esforço argumentativo em torno dos demais serviços reputados como de interesse comum. Desse modo, em relação ao transporte intrametropolitano ou à disciplina do uso do solo, por exemplo, não me parece claro por que é indispensável o envolvimento não apenas dos municípios integrados, mas também do estado.

Ademais, além de garantir a inclusão do estado no órgão colegiado, também se determinou, na ADI 1842, que a participação em tal órgão não necessita ser paritária²⁴¹. Ou seja, a representatividade no colegiado poderá ser proporcional à importância econômico-social do ente federativo. Entretanto, ainda que tal determinação esteja inscrita na ementa do acórdão, não se pode concluir que essa é a posição da maioria dos ministros. Afinal, apenas quatro afirmam apoiar tal arranjo, sendo que um deles defende a integração não paritária somente entre os municípios.

Quanto a esse tema, a ministra Rosa Weber sustenta que a relação entre estado e municípios na RM não precisa ser de absoluta paridade, bastando assegurar a todos participação efetiva na tomada das decisões²⁴². Do mesmo modo, o ministro Gilmar Mendes afirma que a preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório em um único ente. Assim, a participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada RM de acordo com suas particularidades, sem que se permita o predomínio absoluto de um ente. Para o ministro, não se pode exigir que o estado ou o município polo tenham peso idêntico a

²⁴⁰ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 181. (grifos meus)

²⁴¹ Conforme os ministros Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber. Já os ministros Maurício Corrêa, Teori Zavascki e Marco Aurélio não abordaram esse ponto em seus votos.

²⁴² Trecho do voto da Min. Rosa Weber, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 296.

comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros²⁴³.

Igualmente, o ministro Ricardo Lewandowski defende ser suficiente que nenhum dos integrantes da RM seja excluído do colegiado ou possa definir sozinho os rumos da entidade. Segundo o ministro, a gestão regional compartilhada não impõe a partilha igualitária do poder decisório entre os municípios, o município polo e o estado. Ao mesmo tempo, não seria aceitável, do ponto de vista constitucional, a predominância da vontade do conjunto dos municípios sobre a do estado ou vice-versa. Aqui, Lewandowski traz o exemplo do Conselho da União Europeia, no qual os votos dos distintos Estados têm pesos diferentes, de acordo com sua importância política e expressão demográfica²⁴⁴. O ministro também se utiliza do exemplo da RM de São Paulo para, em um debate com Joaquim Barbosa, afirmar que, em geral, o município polo arca com grande parte das despesas referentes aos serviços públicos, por isso deve haver certa ponderação quanto à participação desse ente no colegiado²⁴⁵. Além disso, o ministro destaca a importância da participação da sociedade civil no planejamento regional, especialmente por meio de associações e organizações não governamentais²⁴⁶.

Já o ministro Nelson Jobim, contrário à participação do estado na gestão da RM, defende uma representação não paritária dos municípios no órgão de decisão. Segundo Jobim, em alguns casos, a força econômica e a envergadura político-social de um município são claramente superiores a de outros. Assim, é comum que se financie a prestação de serviços em toda a RM por meio dos serviços prestados nesse município. Nessas hipóteses, a representatividade interna deverá ser proporcional à relevância do município sem que, com isso, nenhuma regra de igualdade seja quebrada. Porém, o ministro ressalta que, nos casos em que os municípios envolvidos

²⁴³ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 184.

²⁴⁴ Ibid. p. 251-252.

²⁴⁵ Debates, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 264.

²⁴⁶ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 256.

se apresentem em posição econômico-política relativamente igualitária, como nas microrregiões, a representação deverá ser paritária²⁴⁷.

Contraopondo-se a essas posições, está o ministro Joaquim Barbosa. Para ele, "o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios envolvidos"²⁴⁸. Sobre este arranjo, em um debate com Lewandowski, Barbosa afirma que o município "não pode fazer apenas figuração" no órgão colegiado²⁴⁹.

Deste modo, considerando-se a ementa da ADI 1842, o STF ratificou uma diferença entre os entes que já ocorria naturalmente. Creio que o peso maior das determinações dos municípios mais ricos e do estado ocorre espontaneamente nas instâncias de deliberação da RM. Assim, a decisão do STF possibilitou a preponderância do estado e do município polo.

Por fim, é importante ressaltar que o Tribunal valoriza a integração dos entes por meio de consórcios. Segundo o ministro Gilmar Mendes, essa integração pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na LC estadual que institui as RMs²⁵⁰. Ainda, para o ministro Eros Grau, o modelo de gestão associada por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação, contemplado pelo artigo 241 da CF²⁵¹ e pela lei nº 11.107/05²⁵², permite o

²⁴⁷ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 95.

²⁴⁸ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 46.

²⁴⁹ Debates, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 264.

²⁵⁰ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 172.

²⁵¹ Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

(Constituição Federal de 1988)

²⁵² Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

adequado tratamento da realidade, sem violência ao princípio da autonomia municipal²⁵³.

Diante do exposto, conclui-se que a controvérsia sobre a titularidade das funções públicas de interesse comum não foi totalmente resolvida pelo STF. O Tribunal decidiu que a gestão da RM deve ser realizada por meio de um órgão colegiado formado pelos municípios e o estado, não permitindo que o poder decisório concentre-se em um único ente. Porém, ao mesmo tempo, o STF determinou que a participação no colegiado pode ser proporcional à importância econômico-social do ente federativo, favorecendo o estado e o município polo. Dessa forma, permanece a perspectiva de surgimento de novos conflitos entre os entes federativos pelo governo da RM.

4 Precedentes

Neste item, a fim de avançar no exame da argumentação presente nos votos e do desenvolvimento da jurisprudência do STF, analiso como os ministros dialogam com a jurisprudência do Tribunal sobre RMs. Observei que em três momentos o Tribunal considera mais detidamente suas decisões anteriores sobre o tema. Inicialmente, em seis acórdãos o STF reitera sua posição sobre a criação de RMs, sempre mencionando os julgamentos anteriores²⁵⁴. Em outros três julgados, sobre o serviço de saneamento básico, alguns ministros se reportam a seus votos anteriores em outras ações sobre o tema²⁵⁵. Já na ADI 3121, há uma apreciação da jurisprudência sobre trânsito e transporte citada pelo requerente.

²⁵³ Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 9.

²⁵⁴ STF: ADI-MC 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 05/11/1992; STF: ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 02/02/1998; STF: ADI-MC 1841/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18/06/1998; STF: ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01/08/2002; STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003; STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013.

²⁵⁵ STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013; STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013; STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013.

Ao julgar casos sobre a criação de uma RM, o STF vem apresentando uma jurisprudência uniforme. Dessa forma, reitera-se que a decisão sobre a instituição de uma RM cabe somente ao estado.

Assim, na medida cautelar na ADI 796 e no julgamento final da ação, o ministro relator, seguido pelos demais, consignou que, como a CF não exige a realização de um plebiscito para a criação de RMs, o estado não poderia estabelecer essa nova exigência²⁵⁶. Assim, o ministro Néri da Silveira (relator) informa que, no caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, a CF exige a realização de um plebiscito (art. 18, §4º), porém, não faz a mesma exigência quanto à instituição de RMs. Dessa forma, como os estados estão sujeitos aos princípios da CF quanto ao processo legislativo e aos postulados regentes do sistema federal, não restaria espaço para esses entes tornarem diverso o procedimento para a instituição de RMs disciplinado pela CF. Ademais, segundo o ministro, por não se tratar da criação de entes políticos federados, mas somente de disposição sobre interesse administrativo regional, seria suficiente o instrumento da representação popular, por meio do processo de LC aprovada pela Assembleia Legislativa²⁵⁷.

Já na ADI-MC 1841, o ministro relator, seguido pelos demais, entendeu que exigir a aprovação das Câmaras Municipais para a criação de RMs poderia atrapalhar a integração dos municípios e a consecução das funções públicas de interesse comum²⁵⁸. O ministro Marco Aurélio (relator) afirma que, conforme o artigo 25, §3º da CF, a instituição de RMs somente estaria sujeita à LC editada pelo estado. O ministro ainda transcreve a ementa da ADI-MC 796 e assevera que o mesmo raciocínio utilizado pelo Tribunal naquele julgamento levaria à supressão da exigência de aprovação pelas Câmaras Municipais. Esse 'raciocínio' indicaria que, como a CF exige apenas LC estadual para criação de RM, o estado não poderia criar

²⁵⁶ Tanto no acórdão da medida cautelar quanto no do julgamento final, somente o ministro relator (Néri da Silveira) proferiu voto, sendo acompanhado pelos demais ministros presentes à sessão.

²⁵⁷ Trecho do voto do Min. Néri da Silveira, STF: ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 02/02/1998. p. 65.

²⁵⁸ Somente o ministro Marco Aurélio (relator) proferiu voto, sendo acompanhado pelos demais ministros presentes à sessão.

nenhuma nova exigência²⁵⁹. Contudo, não me parece tão fácil depreender tal premissa apenas da transcrição da ementa da ADI-MC 796, uma vez que esta trata apenas da exigência de plebiscitos²⁶⁰.

Em seguida, no julgamento final da ADI 1841, a tese de que a decisão sobre a instituição de uma RM cabe somente ao estado foi transposta para a ementa do acórdão²⁶¹. O ministro relator, seguido pelos demais, reafirma que, como a CF exige apenas LC estadual para a criação de RM, o diploma estadual não poderia dispor de modo diverso sobre esse arranjo. Não ocorre maior discussão acerca da jurisprudência anterior do STF, há apenas, no voto do ministro Carlos Velloso (relator), uma transcrição de trecho do parecer da PGR, segundo o qual o caso da ADI 796 é "símile ao dos autos"²⁶².

Ademais, na ADI 2809, na qual se decidiu que a inclusão de município em RM poderia ocorrer por meio de LC de iniciativa parlamentar, o ministro Maurício Corrêa (relator) faz referência à tese fixada na ADI 1841. Assim, afirma bastar a edição de LC estadual para a criação de uma RM, desde que se obedeça a exigência constitucional de existência de

²⁵⁹ Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI-MC 1841/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18/06/1998. p. 58-59.

²⁶⁰ Como se pode observar na ementa da ADI-MC 796: "EMENTA: - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, §1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, "ut" art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. Relevância dos fundamentos da inicial e "periculum in mora" caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, "ex nunc", a vigência do parágrafo § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo." (grifos meus).

²⁶¹ Como se pode observar na ementa da ADI 1841: "EMENTA: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - ADIn julgada procedente." (grifos meus)

²⁶² Trecho do voto do min. Carlos Velloso, STF: ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 01/08/2002. p. 263-264.

limites territoriais contíguos, dos quais decorreriam o reconhecimento da existência de interesses comuns²⁶³.

Posteriormente, na ADI 1842, os ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski citam as ADIs 796 e 1841 e reiteram a tese antecedente. Contudo, diferentemente desses casos anteriores, na ADI 1842 os ministros consideram o argumento da autonomia municipal e procuram compatibilizá-lo com a obrigatoriedade da integração. Segundo o ministro Gilmar Mendes, o caráter compulsório da participação dos municípios em RMs, já acolhido pelo STF, não é incompatível com o núcleo essencial da autonomia municipal²⁶⁴. Também para o ministro Ricardo Lewandowski, a natureza compulsória da associação dos municípios às entidades regionais, confirmada no julgamento das ADIs 796 e 1841, não significa um afastamento dos municípios de sua gestão²⁶⁵. Assim, definiu-se que esse caráter compulsório não esvazia a autonomia municipal, contanto que se assegure a participação do município na gestão da RM, por meio da sua presença no órgão colegiado da entidade²⁶⁶.

Dessa forma, observa-se que a jurisprudência do STF acerca da competência para decidir sobre a instituição de uma RM se manteve uniforme, mas também evoluiu para tentar compatibilizar-se com a garantia constitucional da autonomia municipal. Assim, vê-se que os ministros citam os casos anteriores e concordam com a tese fixada, ainda que não examinem os argumentos empregados anteriormente para fundamentar tal tese. Ao mesmo tempo, ocorrem novas discussões sobre o tema e apresentam-se novos argumentos.

O diálogo com a jurisprudência ocorre também em casos sobre o serviço de saneamento básico. O julgamento das ADI 2340, 1842 e 2077

²⁶³ Trecho do voto do Min. Maurício Corrêa, STF: ADI 2809/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 25/09/2003. p. 836.

²⁶⁴ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 168.

²⁶⁵ Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 244-245.

²⁶⁶ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 168. e Trecho do voto do Min. Ricardo Lewandowski, STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 247.

foi encerrado no mesmo dia, com o pronunciamento dos últimos votos, assim, os ministros procuram evitar contradições entre as decisões.

Na ADI 2340, o ministro Gilmar Mendes reproduz trechos de seu voto na ADI 1842 e reafirma seu entendimento de que “a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum”²⁶⁷. Nesse sentido, o ministro diz que “pode haver situações em que a disciplina da distribuição de água e da prestação do serviço de saneamento básico exija não a lei municipal, mas lei estadual ou federal”²⁶⁸. Porém, ao analisar o caso concreto da ADI 2340, o ministro sustenta que não se verifica situação excepcional a superar o interesse local. Para Mendes, a lei estadual impugnada, que determina o abastecimento via carro-pipa nas hipóteses de interrupção da distribuição de água no estado, é inconstitucional por adentrar em matéria de competência dos municípios. Entretanto, o ministro não expõe qual é o parâmetro empregado por ele para determinar quando tal função extrapola o interesse local e quando não extrapola.

Já na ADI-MC 2077, os ministros Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio reportam-se aos seus votos na ADI 1842. Os ministros reproduzem resumidamente seus votos anteriores ou apenas referem-se a eles, além de apresentar algumas considerações sobre a legislação impugnada especificamente nesta ação. Ademais, sustentam que, apesar de as normas impugnadas não versarem diretamente sobre RMs, o tema controvertido na ADI-MC 2077 é bastante similar ao tratado na ADI 1842. Segundo o ministro Nelson Jobim, o problema central das duas ADIs diz respeito à discussão em torno da titularidade do serviço de saneamento básico²⁶⁹.

Desse modo, ao fundamentar seus votos apenas com as razões já expostas na ADI 1842, os ministros acabam não valorizando as diferenças

²⁶⁷ Trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 46.

²⁶⁸ Ibid. p. 47.

²⁶⁹ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 5.

entre os casos. Ao decidir a ADI-MC 2077, os ministros, à exceção de Marco Aurélio, reafirmam sua posição de que o estado não pode assumir exclusivamente a competência sobre o serviço de saneamento básico. Assim, repete-se que quando se tratar de uma RM, a gestão do serviço deve ser compartilhada entre os municípios e o estado. Nota-se, porém, que um dos dispositivos impugnados na ADI-MC 2077 atribui ao estado a execução do saneamento básico não só nas RMs, como também nas demais áreas em que os recursos naturais ou econômicos necessários para a prestação do serviço incluam-se entre os bens estaduais²⁷⁰. Contudo, como os votos na ADI 1842 tratam apenas sobre RMs, os ministros acabam por não problematizar o tema da titularidade nas áreas que necessitam de recursos do estado, mas não configuram RMs. Dessa forma, não se explica por que o serviço de saneamento básico extrapola o interesse local na RMs, mas não nas demais áreas que necessitem de recursos estaduais.

O ministro Marco Aurélio também repete na ADI-MC 2077 o entendimento exposto na ADI 1842. Contudo, segundo este ministro, o serviço de saneamento básico compete ao estado²⁷¹. Assim, tanto nas RMs, quanto nas demais áreas, tal serviço ultrapassa os limites do interesse local e, por isso, deve ser prestado pelo estado.

Já o ministro Eros Grau repete, na ADI-MC 2077, o voto proferido na ADI 2340²⁷². Nesse voto da ADI 2340, mesmo reconhecendo que a ação em julgamento envolve o fenômeno metropolitano de forma singela²⁷³, o ministro tece reflexões somente sobre a gestão dos serviços nas RMs. Dessa forma, ao reproduzir esse voto na ADI-MC 2077, a qual não trata

²⁷⁰ Art. 228 - Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município. (Constituição do Estado da Bahia - Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 7/99)

²⁷¹ Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 1.

²⁷² Note-se apenas que foi incluído ao final do voto da ADI-MC 2077 uma menção aos consórcios públicos e convênios de cooperação. (Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013. p. 9).

²⁷³ Trecho do voto do Min. Eros Grau, STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013. p. 32.

apenas de RMs, o ministro também não se atentou a outros aspectos da ação em tela.

Ademais, o STF também dialogou com sua própria jurisprudência sobre tráfego urbano e transportes, ao tentar responder às alegações do requerente da ADI 3121. O requerente alude a casos julgados pelo STF antes de 1988, a fim de demonstrar a inconstitucionalidade de lei estadual paulista que disciplina a organização do tráfego urbano na RM de São Paulo²⁷⁴. Sustenta que o STF fixou a orientação de que a disciplina do trânsito no perímetro urbano é assunto de interesse local, citando os RE 98.588, 71.939 e 77.903²⁷⁵. Ressalta que, no RE 98.588, o Tribunal assinalou que a circunstância de o município inserir-se em RM não lhe retira a competência para regular questões de interesse local²⁷⁶.

O RE 71.939, julgado em 1973, trata da cidade de Santos, a qual não integrava uma das RMs instituídas pela LC 14/73. No julgamento desta ação, o STF assegurou a competência do município para, dentro do perímetro urbano, fixar o itinerário de linhas de transporte coletivo intermunicipal²⁷⁷. O RE 77.903, de 1974, refere-se ao município de Nova

²⁷⁴ Lei Nº 10884/01 - SP - Estabelece a obrigatoriedade de reserva de espaço para o tráfego de motocicletas nas vias públicas de grande circulação da Região Metropolitana de São Paulo

²⁷⁵ STF: RE 98.588/RJ, Rel. Min. Rafael Mayer, j. 17/06/1983; STF: RE 71.939 /SP, Rel. Min. Rodrigues Alckmin, j. 31/08/1973; STF: RE 77.903/GB, Rel. Thompson Flores, j. 03/09/1974.

²⁷⁶ Petição inicial da ADI 3121. p. 7-8. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3121&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>

²⁷⁷ Ementa - RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PETIÇÃO QUE NÃO MENCIONA LEI FEDERAL DE VIGENCIA DENEGADA, OU LEI JULGADA VALIDA, APESAR DE CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO OU DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA FIXAR ITINERÁRIO, DENTRO DO PERÍMETRO URBANO, DE LINHAS DE TRANSPORTE COLETIVO INTER-MUNICIPAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.

"Segundo Hely Lopes Meirelles, a regulamentação do tráfego e do trânsito no perímetro urbano é tarefa privativa das Prefeituras, porque só elas estão em condições de conhecer as peculiaridades locais de cada distrito, de cada bairro e até de cada rua de sua cidade (Direito Municipal Brasileiro, vol. I, p. 277).

Não ocorre distinção entre coletivos urbanos e intermunicipais. A distinção pretendida não encontra ressonância na lei, de modo a restringir a competência municipal a respeito da disciplina do trânsito, da autonomia para estabelecer nas vias ou logradouros públicos itinerários e pontos de parada de veículos de transportes coletivos, seja esse transporte feito por ônibus ou automóveis.

Essa competência administrativa não interfere na permissão estadual obtida pelas impetrantes. Ao Estado compete autorizar e permitir o transporte coletivo intermunicipal e regulamentar o percurso dos veículos nas rodovias sob sua jurisdição, mas a regulamentação dos itinerários no perímetro urbano de cada Município é da competência privativa deste."

Iguaçu (RJ), o qual também não integrava RM. Este caso também trata de itinerário de linha ônibus intermunicipal dentro do perímetro urbano²⁷⁸.

Já o RE 98.588, de 1983, trata de um município integrante de RM. Neste caso, questiona-se a constitucionalidade de ato do Diretor-geral do Departamento de Trânsito do estado do Rio de Janeiro que teria violado a autonomia municipal, ao inverter sentido de mão de direção de logradouro no município de Niterói. Este município integrava a RM do Rio de Janeiro, de acordo com a LC 20/74²⁷⁹. No voto condutor, o ministro Rafael Mayer menciona os RE 71.939, 77.903 e outros que indicam um entendimento reiterado do STF de que a competência para regulamentar o trânsito local é do município²⁸⁰. Esta tese foi seguida no RE 98.588, mesmo o município fazendo parte de uma RM. O STF considerou que a competência para o estabelecimento de uma RM não autoriza que se restrinja a realização dos serviços peculiares ao município, como é o caso da disciplina do trânsito

(Trecho do voto do Min. Rodrigues Alckmin, STF: RE 71.939 /SP, Rel. Min. Rodrigues Alckmin, j. 31/08/1973. p. 134-135.)

²⁷⁸ Ementa - TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. LINHA URBANA AUTORIZADA A FUNCIONAR POR CONCESSÃO MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE SEU PONTO TERMINAL POR MERA PERMISSÃO DO D.N.E.R. SEM AUDIÊNCIA DO MUNICÍPIO. ILEGALIDADE. II. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO, PARA RESTABELECER A SENTENÇA CONCESSIVA DA SEGURANÇA, COM APLICAÇÃO DO ART. 15, II DA CONSTITUIÇÃO.

“Tal direito sempre se reconhece às Comunas, com base na Constituição, artigo 15, II, e, no que se refere aos transportes coletivos municipais, a ele, e só a ele, compete seu itinerários, pontos de parada e matéria com ele conexas.

Além do paradigma também indicado: RE 70.958 (R.T.J., 61/152-56), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é toda neste sentido.” (Trecho do voto do Min. Thompson Flores, STF: RE 77.903/GB, Rel. Thompson Flores, j. 03/09/1974. p. 536.)

²⁷⁹ Art. 19 - Fica estabelecida, na forma do art. 164 da Constituição, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Parágrafo único - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro constitui-se dos seguintes Municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João do Meriti e Mangaratiba.

(Lei Complementar Nº 20/74)

²⁸⁰ STF: RE 70.958/SP, Rel. Min. Djaci Falcão, j. 10/12/1971; STF: RE 71.939 /SP, Rel. Min. Rodrigues Alckmin, j. 31/08/1973; STF: RE 77.903/GB, Rel. Thompson Flores, j. 03/09/1974; STF: RE 94.088/SC, Rel. Min. Oscar Corrêa, j. 22/03/1983. O acórdão do RE 70.958 encontra-se na Revista Trimestral de Jurisprudência, vol. 61, 1972, p.152. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/061_1.pdf> Os demais acórdãos foram encontrados em buscas por meio da ferramenta “Pesquisa de Jurisprudência”, no site do STF.

local. Assim, mesmo que o município esteja integrado a uma RM, ele continua possuindo a competência para tratar do trânsito local²⁸¹.

Diante disso, no voto condutor na ADI 3121, o ministro Joaquim Barbosa (relator) ressalta que deve ser devidamente entendida a jurisprudência do STF utilizada pelo requerente para sustentar a tese de que mesmo no caso das RMs permanece a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local²⁸². Como visto, o requerente se utiliza tanto de decisões do STF sobre municípios fora de RMs, quanto de municípios em RMs. Entretanto, o ministro parece não se atentar a isso.

Ademais, Barbosa assevera que os precedentes mencionados pelo requerente referem-se à localização, no território dos municípios, de pontos de ônibus de linhas intermunicipais. A fixação do lugar de parada obrigatória de ônibus é, conforme o ministro, matéria de interesse nitidamente local, cuja competência para legislar é do município. O ministro afirma que, na presente ADI, a situação é bem diferente²⁸³. Contudo, nem todos os casos citados pelo requerente tratam de linhas de ônibus. Justamente o RE 98.588, o qual trata de uma RM, refere-se a ato do poder estadual que inverteu sentido de mão de direção de logradouro municipal. Esse caso se assemelha ao caso presente da ADI 3121, em que o legislativo estadual criou reserva de espaço exclusivo para motocicletas nas vias da RM.

²⁸¹ O Relator (Min. Rafael Mayer) ressalta que o entendimento reiterado pela jurisprudência do STF é de que a disciplina do trânsito no perímetro urbano está sob o amparo do artigo 15, II, b da CF de 69, pois se refere ao peculiar interesse do município. Se ocorrer intromissão de autoridade federal ou estadual nesse âmbito, a autonomia municipal ficará ferida. Ademais, afirma que a faculdade conferida à União, pelo artigo 164 da CF de 69, de estabelecer RMs constituídas por municípios para a realização de serviços comuns, não autoriza que se restrinja, por esse meio, a realização dos serviços próprios ou peculiares, como é o caso da disciplina do trânsito local. A LC nº 20/75, que criou a RM do Rio de Janeiro, faz remissão ao artigo 5º da LC nº 14/73. Segundo o ministro, de acordo com esse dispositivo, os serviços comuns ao município que se reputam de interesse metropolitano, compreendendo transportes e sistema viário, não abrangem o trânsito local. (Trecho do voto do Min. Rafael Mayer, STF: RE 98.588/RJ, Rel. Min. Rafael Mayer, j. 17/06/1983. p. 297-298)

²⁸² Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011. p. 25.

²⁸³ Ibid. loc. cit.

Por fim, o ministro afasta a inconstitucionalidade decorrente da invasão de competência dos municípios, uma vez que a criação de uma “reserva de espaço exclusivo para o tráfego de motocicletas”, não lhe parece, a priori, matéria de interesse exclusivo dos municípios. Além disso, argumenta que essa reserva de espaço deverá ser feita “nas vias públicas de grande circulação da Região Metropolitana de São Paulo” sejam elas municipais ou intermunicipais²⁸⁴.

Dessa forma, o ministro não esclarece por qual razão fixar lugar de parada obrigatória de ônibus é matéria de interesse local e criar uma reserva de espaço para motocicletas não é. Além disso, Barbosa também não distingue o caso da ADI 3121 do RE 98.588²⁸⁵. Assim, como os demais ministros apenas acompanharam o relator²⁸⁶, o STF não respondeu às alegações do requerente acerca da relativização do interesse local de um município inserido em RM.

A partir desta análise de como o STF dialoga com sua própria jurisprudência sobre RMs, notei que a utilização dos precedentes pelo Tribunal não promove o enriquecimento do caminho argumentativo apresentado nos votos. Inicialmente, o STF não dialoga com os argumentos apresentados nos casos anteriores, mas apenas com a tese fixada ou o resultado obtido. Ademais, de modo geral, parece não haver um olhar mais aguçado sobre as sutilezas de cada caso. Dessa forma, nos acórdãos analisados não se demonstra a semelhança ou a diferença com os casos precedentes e, conseqüentemente, também não se fundamenta a aplicação ou não de determinada tese anteriormente fixada. Ao simplesmente transcrever a ementa do caso citado ou reproduzir voto anterior, os

²⁸⁴ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa, STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011. p. 25.

²⁸⁵ Note-se, ainda, que a ADI 3121 foi julgada procedente, sendo a lei paulista considerada inconstitucional, não por violar a autonomia municipal, mas por invadir a competência da União para legislar sobre trânsito.

²⁸⁶ Proferiram votos os ministros Joaquim Barbosa (relator) e Ricardo Lewandowski. Este último apenas afirma que está de acordo com o relator, pois a lei estadual se choca com a competência da União para legislar sobre matéria de trânsito. Ressalva somente entender que encontra apoio na CF uma legislação estadual que discipline o sistema viário nas RMs. Reconhece, porém, que essa é outra questão, a qual não está versada nestes autos.

ministros não favorecem a compreensão das semelhanças entre os casos e possibilitam que diferenças relevantes sejam desconsideradas.

V Considerações finais

Ao longo da pesquisa, pretendi identificar como a jurisprudência do STF vem delimitando o papel de cada ente federativo na criação e na gestão das RMs. Assim, após a análise dos acórdãos, cheguei a algumas respostas à minha pergunta inicial.

Quanto ao papel de cada ente federativo, o STF determinou que compete apenas ao estado instituir uma RM, mas a gestão da entidade deve ser compartilhada entre esse ente e os municípios. Assim, embora o município não deva ser consultado sobre a sua inclusão em uma RM, deve participar da gestão da entidade, para que se preserve a autonomia municipal. Portanto, a LC estadual instituidora da RM deve estabelecer um órgão colegiado, formado por estado e municípios, detentor da titularidade das funções públicas de interesse comum. Ressalte-se que, nessa estrutura colegiada, o peso dos votos não precisa ser paritário, podendo ser proporcional à importância econômico-social dos membros, desde que se impeça a concentração decisória em um único ente.

Deste modo, acredito que a controvérsia sobre a gestão das RMs não foi totalmente resolvida pelo STF. Embora tenha definido que o poder decisório não pode concentrar-se em um único ente, o STF favoreceu o estado e o município polo, ao determinar que a participação no colegiado pode ser proporcional à importância econômico-social. Assim, permanece a perspectiva de surgimento de novos conflitos entre os entes federativos pelo governo da RM.

Ademais, observei que o papel da União não é mencionado nos acórdãos, restringindo-se aos estados e municípios os conflitos levados ao STF. Entretanto, não se pode ignorar a importância da União nos rumos da questão metropolitana no país. Considerando a maior capacidade desse ente em disponibilizar recursos para investimentos em infraestrutura social e urbana, nota-se que "estados e municípios buscam na constituição das RMs uma forma de se qualificarem como elegíveis para receber

investimentos federais”²⁸⁷. Portanto, o processo de proliferação de RMs no país pode estar ligado à forma como os recursos tributários estão distribuídos entre os entes federativos²⁸⁸.

Prosseguindo na análise dos acórdãos, surpreendeu-me o fato de que dos cinco casos mais relacionados à gestão das RMs²⁸⁹, quatro centram-se no serviço de saneamento básico. Isso parece ocorrer, entre outros motivos, devido à indefinição acerca da titularidade do serviço. Ademais, quanto a isso, o ministro Marco Aurélio aponta que a “possibilidade de exploração econômica dos serviços de saneamento, diretamente ou por delegação, por meio da cobrança de tarifas e taxas, representa elemento, de natureza política, que explica a contenda entre os entes federativos.”²⁹⁰. Quanto à titularidade do serviço, o STF decidiu que o saneamento básico é uma função pública de interesse comum, devendo ser regido pelo órgão colegiado da RM.

Além disso, quanto à argumentação, constatei que os ministros definem as competências dos entes federativos sobretudo por meio dos conceitos de *interesse local* e *interesse comum*. Entretanto, os apontamentos dos ministros pouco auxiliam a elucidar esses conceitos, uma

²⁸⁷ COSTA, Marco Aurélio. “Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório”. In: COSTA, Marco Aurélio, TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. p. 325. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/temasrelevantes/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v.1_web.pdf>

²⁸⁸ Conforme Costa: “[...] nossa hipótese aqui é a de que o processo de metropolização institucional tem muito mais a ver com a limitada capacidade fiscal de municípios e estados e com a possibilidade que vislumbram de terem acesso a recursos tributários federais para a realização de investimentos em infraestrutura social e urbana que de outra forma não iriam acessar (na avaliação deles).

É como se a União, ao ser protagonista no financiamento dos investimentos em infraestrutura social e urbana, estimulasse, por meio de algumas de suas políticas, o processo descontrolado de institucionalização de RMs. A União que, após a CF/1988, se afasta da gestão metropolitana (via estadualização), acaba mantendo um enorme protagonismo sobre os rumos da questão metropolitana do país, via investimentos em infraestrutura urbana e via os estímulos gerados por políticas setoriais.” (Ibid. loc. cit.)

²⁸⁹ STF: ADI-MC 1746/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18/12/1997; STF: ADI 2340/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013; STF: ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013; STF: ADI-MC 2077/BA, Rel. Min. Ayres Britto, j. 06/03/2013; STF: ADI 3121/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011.

²⁹⁰ O ministro Marco Aurélio ainda afirma que: “Curiosamente, quando se trata de saúde, educação e habitação – artigo 23, incisos II, V e IX, da Carta da República –, a tendência verificada é oposta: busca-se ver assentada a incompetência relativamente à prestação dos serviços.” (Trecho do voto do Min. Marco Aurélio, STF: ADI 1842, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 2.)

vez que em quase todos os votos não se expõem razões para justificar por que uma função concerne a um ou outro interesse. Dessa forma, os ministros não fornecem orientações normativas claras para os casos futuros e dificultam o controle social de sua coerência decisória, pois não sabemos quais razões os levaram a decidir.

Do mesmo modo, considero que apreciação pelo Tribunal de seus próprios precedentes sobre RMs também contribui pouco para a construção de um raciocínio que fundamente a decisão. Os ministros apenas reiteram as teses já fixadas, sem dialogar com os argumentos anteriormente expostos para sustentar tais teses. Além disso, ao não comprovar a semelhança ou a diferença entre os fatos relevantes do caso em julgamento e do precedente, deixam de justificar a aplicação ou não da mesma regra.

Em conclusão, após analisar os acórdãos, considero que minha hipótese inicial não foi confirmada. O STF não resguardou o interesse do município, ao contrário, favoreceu o interesse comum e garantiu ao estado um papel relevante na gestão desse interesse. Ao não indicar um limite ao interesse comum, o STF restringiu a esfera local e assegurou amplas competências ao órgão colegiado da RM. Ao mesmo tempo, o Tribunal admitiu a participação do estado nesse órgão colegiado. Logo, se considerarmos a magnitude econômica desse ente em face dos municípios menores, vê-se que foi garantida ao estado grande relevância no âmbito da RM. Isso não me parece necessariamente bom ou ruim, mas creio que a argumentação dos ministros não foi capaz de comprovar a imprescindibilidade da participação do estado na gestão das funções públicas de interesse comum.

Por fim, ressalto que a discussão sobre RMs não terminou após as decisões do STF. No Congresso Nacional e nos legislativos estaduais, a gestão metropolitana ainda motiva controvérsias, inclusive sobre o limite da atuação do estado e dos municípios²⁹¹. Deste modo, continua também o

²⁹¹ Como visto, no Congresso Nacional discute-se o PL 3460/04, que visa instituir o Estatuto da Metrópole. Ademais, por exemplo, está em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o PL 3078/12, que propõe uma gestão unificada do solo metropolitano. O projeto gerou um temor de redução da autonomia dos municípios das RMs de Belo Horizonte e do

debate sobre a função da RM hoje no país e as formas de viabilizar a integração dos entes federativos, a fim de atender à população metropolitana.

Creio que, como diz a ministra Rosa Weber²⁹², a instituição das entidades regionais pode ser um meio de realizar o objetivo fundamental de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, presente no artigo 3º, I da CF²⁹³. Para lidar com os enormes problemas de nossas metrópoles, os quais afetam diariamente a vida de milhões de cidadãos, faz-se necessária a integração dos três entes federativos. Os parâmetros constitucionais fixados pelo STF não são o ponto final dessa trajetória de conflitos e busca de soluções para as RMs.

Vale do Aço, tendo em vista a atuação do estado em relação ao interesse metropolitano. Cf. “Gestão do uso de solo cria debate na Assembleia”. Hoje em Dia. 16/11/2013. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/gest-o-do-uso-de-solo-cria-debate-na-assembly-1.193469>> e “Diminuição da autonomia das cidades preocupa Vale do Aço”. Diário Popular. 19/06/2013. Disponível em: <http://diariopopularmg.com.br/vis_noticia.aspx?id=5556>

²⁹² Trecho do voto da Min. Rosa Weber, STF: ADI 1842, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013. p. 294.

²⁹³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(Constituição Federal de 1988)

Referências

COSTA, Marco Aurélio. "Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: um breve balanço exploratório". In: Costa, Marco Aurélio, Tsukumo, Isadora Tami Lemos (Orgs.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. p. 323-336. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/temasrelevantes/livro_40_anos_de_regioes_metropolitanas_v.1_web.pdf>

DURAN, Camila Villard. *Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização monetária no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Saraiva/Direito GV, 2010.

"Fases da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas". In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*, livro 6, vol. 2. Brasília: Ipea, 2013. p. 641-682. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/42543_Livro_I_nfraestruturaSocial_vol2.pdf>

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. "Estudo das metrópoles e regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio?". In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013. p. 21-51. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf>.

Glossário Jurídico. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533>>

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. "O nascimento da consciência metropolitana". *Revista do Legislativo*, Minas Gerais, n. 37, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/37/ronaldo37.pdf>

HOHMANN, Ana Carolina C. "Regulação e Saneamento na Lei Federal nº 11.445/07". *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 3, p. 211-244, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>

_____. Séries históricas e estatísticas. Disponível em: <<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas*. Comunicados Ipea, n. 116, out/2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111013_comunicadoipea116.pdf>

LENCIONI, Sandra. "A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas". *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p.133-148, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/176/672>>

MARICATO, Erminia. "Metrópoles desgovernadas". *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000100002>

_____. *Revista Teoria e Debate*, n 115, Ago. 2013. Entrevista a Rose Spina. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/nossas-cidades-sao-bombas-socioecologicas?page=full>>

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Veridiana. "A titularidade do serviço público de saneamento básico na jurisprudência do STF". Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2008.

MOURA, Rosa; CARVALHO, Ilce. "Estatuto da Metr pole: onde está a região metropolitana?". *Boletim Informativo* (Observatório das Metrópoles), n. 266, dez. 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=455%3Aestatuto-da-metr%3B3pole-onde-est%3%A1-a-regi%3%A3o-metropolitana%3F&Itemid=165&lang=pt>

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, "Níveis de integrao dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs  dinâmica da metropolizao". Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

Petio inicial da ADI 1842. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>

Petio inicial da ADI 1843. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1715664>>

Petio inicial da ADI 2077. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1780076>>

Petio inicial da ADI 3121. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3121&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>

Petio dos Embargos de Declarao na ADI 1842. Disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>

PL 3460/2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informao Regionais Urbanas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215215&filename=PL+3460/2004>

Revista Trimestral de Jurisprudência, vol. 61, 1972. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/061_1.pdf>

ROLNIK Raquel; SOMEKH, Nadia in: "Governar as metrópoles: dilemas da recentralização", *Cadernos Metrópole* / Grupo de Pesquisa PRONEX. São Paulo: EDUC, 2002. n. 8. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm8.pdf>>

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

Notícias

"Diminuição da autonomia das cidades preocupa Vale do Aço". *Diário Popular*. 19/06/2013. Disponível em: <http://diariopopularmg.com.br/vis_noticia.aspx?id=5556>

"Especialista defende aprovação do Estatuto da Metrópole". *Agência Câmara Notícias*. 10/05/2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/417006-ESPECIALISTA-DEFENDE-APROVACAO-DO-ESTATUTO-DA-METROPOLE.html>>

"Gestão do uso de solo cria debate na Assembleia". *Hoje em Dia*. 16/11/2013. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/gest-o-do-uso-de-solo-cria-debate-na-assembleia-1.193469>>

"Parlamentares pedem agilidade no julgamento de ações sobre saneamento básico". *Notícias STF*. 07/07/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110663&caixaBusca=N>>

"Relator altera proposta inicial do Estatuto da Metrópole". *Agência Câmara Notícias*. 11/11/2013. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/456857-RELATOR-ALTERA-PROPOSTA-INICIAL-DO-ESTATUTO-DA-METROPOLE.html>>

Apêndice I – Acórdãos descartados

1. Expressão de busca no site: *região adj2 metropolitana*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

29 acórdãos encontrados.

Acórdãos descartados	Relator/Data/Órgão julgador	Motivo
AI- AgR 845329 /CE	Relator: Min. AYRES BRITTO Julgado em: 31/10/2012 - Tribunal Pleno	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGTE.: SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DE FORTALEZA E REGIÃO METROPOLITANA – SEC)
ARE- AgR 682039 /SP	Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 26/06/2012 - Segunda Turma	O termo aparece apenas para indicar o local de vigência da legislação questionada. ("É indispensável a análise das Resoluções STM 37/1999 e STM 40/2001 para se verificar, no caso, a indispensabilidade de constituição de pessoa jurídica para que veículos integrantes do Sistema ORCA, na região metropolitana de São Paulo, possam ser conduzidos por dois operadores, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 280 do STF.")
Rcl- AgR 8848/ CE	Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 17/11/2011 - Tribunal Pleno	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGTE.: SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DE FORTALEZA E REGIÃO METROPOLITANA – SEC)
AC-AgR- ED 2902/PR	Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 20/09/2011 - Primeira Turma	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (EMBTE.: ASSOCIAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA)
AI- AgR 609989 /PR	Relator: Min. AYRES BRITTO Julgado em: 30/08/2011 - Segunda Turma	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGDO.: SINDICATO DOS EMPREGADOS EM MERCADOS, MINIMERCADOS, SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS DE CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA)
AC-	Relatora: Min.	O termo aparece apenas no nome de uma das

AgR 2902/ PR	CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 02/08/2011 - Primeira Turma	partes. (AGTE.: ASSOCIAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA)
Rcl- AgR 2658/ PR	Relator: Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 16/09/2009 - Tribunal Pleno	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGDO.: JUIZ DE DIREITO DA 3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA, FALÊNCIAS E CONCORDATAS DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA)
Rcl-MC- AgR 6702/ PR	Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 04/03/2009 - Tribunal Pleno	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGDO.(A/S): JUIZ DE DIREITO DA 4ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA, FALÊNCIAS E CONCORDATAS DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (AÇÃO POPULAR Nº 52203))
AI- AgR 628158 /PR	Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 10/02/2009 - Primeira Turma	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGTE.(S): SOCIEDADE COOPERATIVA DE SERVIÇOS MÉDICOS DE CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA - UNIMED CURITIBA)
AI- AgR 389611 /SP	Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 25/10/2005 - Segunda Turma	O termo aparece apenas para indicar o local de vigência da legislação questionada. (EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. PROGRAMA DE RESTRIÇÃO À CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. "OPERAÇÃO RODÍZIO". ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DO LIVRE EXERCÍCIO DO TRABALHO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. Ausência de prequestionamento. Questão não ventilada na decisão recorrida. Ausência de interposição de embargos de declaração. Necessidade de exame prévio de norma infraconstitucional para a verificação de contrariedade ao Texto Maior. Caracterização de ofensa reflexa ou indireta. Agravo regimental a que se nega provimento.)
AI- AgR 405579 /PR	Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em:	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGDO.: SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMERCIO VAREJISTA DE GÊNEROS

	11/02/2003 - Segunda Turma	ALIMENTÍCIOS EM MERCADOS, MINIMERCADOS, SUPERMERCADOS E HIPERMERCADOS DE CURITIBA, REGIÃO METROPOLITANA E LITORAL PARANAENSE - SIMERC)
ADI-MC 1391/SP	Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 01/02/1996 - Tribunal Pleno	O acórdão não discute o tema das regiões metropolitanas e, sim a iniciativa privativa do Chefe do Executivo em relação a certos projetos de lei. O termo aparece apenas na indicação da legislação questionada. (Ementa - Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo - CTM): inconstitucionalidade.) ("Sustenta o requerente, em síntese, que a referida lei [...] viola, da Constituição da República, o art. 2º combinado com o art. 61, §1º, inciso II, alínea "e" - na medida em que dispõe, à revelia do Chefe do Poder Executivo sobre a criação [...] de órgão da Administração Pública [...]")
AI- AgR 342314 /PR	Relatora: Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 30/04/2002 - Primeira Turma	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGDO.: SINDICATO DOS EMPREGADOS EM ESTABELECIMENTOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE DE CURITIBA E REGIÃO METROPOLITANA - SINDESC)
AI- AgR 268487 /MG	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 08/08/2000 - Primeira Turma	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (AGTES.: SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DE BELO HORIZONTE E REGIÃO METROPOLITANA E OUTROS)
ADI 1775/RJ	Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 06/05/1998 - Tribunal Pleno	O caso trata do tema das regiões metropolitanas, entretanto os ministros não chegam a discutir o mérito da questão, pois a petição inicial foi considerada inepta. Pouco tempo depois, o requerente ajuizou nova ação, a ADI 1842, a qual será analisada na monografia. (Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO

		ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade. 2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Consequência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar.)
ADI-MC 1391/SP	Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 01/02/1996 - Tribunal Pleno	O acórdão não discute o tema das regiões metropolitanas e, sim a iniciativa privativa do Chefe do Executivo em relação a certos projetos de lei. O termo aparece apenas na indicação da legislação questionada. (“O autor da presente ação direta – depois de salientar que a lei ora impugnada criou o Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo, com caráter deliberativo, vinculado à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, para fins de suporte técnico, tendo por objetivo institucional o planejamento do transporte coletivo na região – argumenta que o diploma em referência, no que concerne ao seu processo de formação, importou em usurpação do poder de iniciativa constitucionalmente reservado ao Chefe do Executivo [...]”)
RE 112678/ MG	Relator: Min. ILMAR GALVÃO Julgado em: 30/06/1992 - Primeira Turma	O termo aparece apenas no nome de uma das partes. (RECORDO.: COMPANHIA DE TRANSPORTES URBANOS DA REGIAO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – METROBEL)
RE 99587/ MG	Relator: Min. OSCAR CORREA Julgado em: 27/09/1983 - Primeira Turma	O termo aparece apenas no nome de uma das partes (RECORRENTE: COMPANHIA DE TRANSPORTES URBANOS DA REGIAO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – METROBEL)
RE 90884/ SP	Relator: Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE Julgado em:	O termo aparece apenas para indicar o local onde ocorreu o fato. (Ementa - CRIME CONTINUADO. AÇÕES PRATICADAS EM CIDADES VIZINHAS E

	27/11/1979 - Primeira Turma	PROXIMAS, QUE INTEGRAM UMA ÚNICA REGIAO METROPOLITANA (SÃO PAULO, SANTO ANDRE E SÃO BERNARDO DO CAMPO). CONEXAO ESPACIAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.)
Rp 1007/SP	Relator: Min. CORDEIRO GUERRA Julgado em: 22/08/1979 Tribunal Pleno	O acórdão não discute o tema das regiões metropolitanas e, sim a competência para legislar sobre águas e produção de energia elétrica. O termo "região metropolitana" aparece apenas para indicar o local de vigência da legislação questionada. (Leis nº, 898, de 18 de dezembro de 1975 e nº 1.172, de 17 de novembro de 1976, que, respectivamente, disciplina o uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e delimita as áreas de proteção aos mananciais, cursos e reservatórios de água, e dão outras providencias.) (Os dispositivos legais objeto da representação [...], inspiradas, ambas, no superior interesse público de amar a Administração do Estado com os instrumentos indispensáveis ao eficaz exercício do poder de polícia, no que respeita à poluição dos recursos hídricos da Região Metropolitana da Grande São Paulo.)

2. Expressão de busca no site: *CF-1988 mesmo ART-00025 adj4 PAR-00003*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

21 acórdãos encontrados.

Acórdãos que já haviam aparecido na busca anterior: **ADI 2340/SC, ADI 2809/RS, ADI 1841/RJ, ADI-MC 1841/RJ, ADI 796/ES, ADI-MC 796/ES.**

Acórdãos descartados	Relator/Data/Órgão julgador	Motivo
ADI-MC-	Relator: Min.	Não há referência ao §3º do art. 25 da

REF 4190/RJ	CELSE DE MELLO Julgado em: 10/03/2010 - Tribunal Pleno	Constituição de 88. (LEG-FED CF ANO-1988 ART-00025 ART-00073 PAR-00003)
RE-ED 357277/RS	Relator: Min. NELSON JOBIM Julgado em: 15/02/2007 - Tribunal Pleno	Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (LEG-FED LEI-004502 ANO-1964 ART-00025 PAR-00003)
ADI 1679/GO	Relator: Min. GILMAR MENDES Julgado em: 08/10/2003 - Tribunal Pleno	Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (LEG-FED CF ANO-1988 ART-00025 "CAPUT" ART-00131 PAR-00003)
ADI-MC 2396/MS	Relatora: Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 26/09/2001 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila)
ADI-MC 2217/RS	Relator: Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 01/08/2000- Tribunal Pleno	O tema região metropolitana só aparece em <i>obiter dictum</i> no voto do Ministro Maurício Corrêa. ("[...] confesso que tenho uma simpatia muito grande por conglomerados regionais e regiões metropolitanas [...]) Aqui não se trata, evidentemente, de nenhuma das hipóteses previstas no artigo 25, §3º, da Constituição Federal, dado que estamos diante da criação de um Conselho, que [...] interfere ativamente na vida do município, ferindo, portanto, a autonomia municipal.")
ADI-MC 2095/RS	Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgado em: 22/03/2000 -	O tema região metropolitana só aparece em <i>obiter dictum</i> no voto do Ministro Nelson Jobim. ("Há, inclusive, uma discussão que ainda não veio ao Pleno por uma série de razões, mas

	Tribunal Pleno	diz respeito a um problema gravíssimo. São as questões das regiões metropolitanas, lembrando bem que a questão do saneamento não obedece a nenhuma regra territorial municipal, e sim à questão da gravidade, ou seja, a adução da água, a captação não é feita pelo território do Município etc.”)
Pet-AgR-QO 1665/MG	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 16/03/2000 - Tribunal Pleno	Referência apenas ao §3º do art. 25 da Constituição de 67. (CF ANO-1967 ART-00025 PAR-00003 (Redação dada pela EMC-17/1980))
ADI-MC 1949/RS	Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 18/11/1999 - Tribunal Pleno	Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (LEG-EST LEI-008987 ANO-1995 ART-00001 ART-00025 PAR-00003 (RS))
Rcl 718/PA	Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 30/04/1998 - Tribunal Pleno	Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (LEG-FED LEI-008038 ANO-1990 ART-00025 PAR-00003)
ADI-MC 1695/PR	Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 30/10/1997 - Tribunal Pleno	Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (LEG-FED CF ANO-1988 ART-00025 ART-00040 PAR-00003)
MS 21542/DF	Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgado em: 03/06/1993 - Tribunal Pleno	Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (LEG-FED CF ANO-1988 ART-00025 ART-00040 PAR-00003)
RE 120932/RS	Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 24/03/1992 - Primeira Turma	O tema região metropolitana só aparece em <i>obiter dictum</i> no voto do Ministro Sepúlveda Pertence. (“De sobra, ambas as cartas do regime autoritário reservaram também à União, por lei complementar, a criação das regiões metropolitanas constituídas por Municípios de um mesmo ou de diferentes estados. Não obstante sem relevo jurídico específico no

		caso concreto, é significativo notar, finalmente, que, no que lhe interessa, a Constituição de 1988 não inovou substancialmente: podou, é certo, os excessos centralistas das cartas precedentes, relativos à intervenção federal (art.34) e às regiões metropolitanas, cuja instituição devolveu aos Estados (art. 25,§3º [...])”
ADI-MC 291/MT	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 06/06/1990 - Tribunal Pleno	Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (LEG-FED CF ANO-1988 ART-00025 ART-00128 PAR-00003)

3. Expressão de busca no site: *interesse adj2 comum*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

24 acórdãos encontrados.

Acórdãos que já haviam aparecido em busca anterior: **ADI 2809/RS, ADI-MC 1841/RJ.**

Acórdãos descartados	Relator/Data/Órgão julgador	Motivo
RHC 107586 /PR	Relator: Min. LUIZ FUX Julgado em: 27/09/2011 - Primeira Turma	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (área de interesse comum e destinada a visita social/familiar no presídio federal de Catanduvas/PR)
RE 210029/RS	Relator: Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 12/06/2006 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (assegurar ao sindicato como substituto processual nas ações coletivas de defesa de direitos e interesses individuais comuns ou homogêneos dos integrantes da categoria)
RE 193503/SP	Relator: Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 12/06/2006 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (assegurar ao sindicato como substituto processual nas ações coletivas de defesa de direitos e interesses individuais comuns ou homogêneos dos integrantes da categoria)
AO-AgR 955/ES	Relatora: Min. ELLEN GRACIE	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana.

	<p>Julgado em: 13/02/2003 - Tribunal Pleno</p>	<p>(VANTAGEM OU INTERESSE COMUM A TODOS OS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.)</p>
<p>AO 845/AP</p>	<p>Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 28/08/2002 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (não cabe indagar se o direito pleiteado diz respeito a interesse exclusivo da magistratura, dado que, confirmada a suspeição, o Tribunal de origem não poderá julgar a ação, mesmo se versar sobre interesse comum a outras categorias funcionais.)</p>
<p>AO 847/AP</p>	<p>Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 28/08/2002 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (não cabe indagar se o direito pleiteado diz respeito a interesse exclusivo da magistratura, dado que, confirmada a suspeição, o Tribunal de origem não poderá julgar a ação, mesmo se versar sobre interesse comum a outras categorias funcionais.)</p>
<p>MS 22455/ DF</p>	<p>Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgado em: 22/04/2002 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (DESCABIMENTO, INCORPORAÇÃO, REMUNERAÇÃO, HORAS EXTRAS, LIMITAÇÃO, INCIDÊNCIA, LEGISLAÇÃO TRABALHISTA, SUBMISSÃO, INTERESSE COMUM, NORMAS ADMINISTRATIVAS, REGÊNCIA, SERVIDOR PÚBLICO.)</p>
<p>RE 232093/ CE</p>	<p>Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 28/03/2000 - Primeira Turma</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (EMENTA: Justiça Federal: competência: julgamento de agente público municipal por desvio de verbas repassadas pela União para realizar incumbência privativa da União - a eles delegada mediante convênio ou não - ou de interesse comum da União e da respectiva unidade federada, como ocorre em recursos destinados à assistência social (CF, art. 23, II e X).)</p>
<p>AO- QO 21/RJ</p>	<p>Relator: Min. ILMAR GALVÃO Julgado em: 06/05/1999 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (QUESTÃO DE ORDEM: INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA, (STF), JULGAMENTO, CAUSA, INTERESSE, MAGISTRATURA, CARACTERIZAÇÃO, INTERESSE COMUM, TOTALIDADE, SERVIDOR PÚBLICO, REAJUSTE,</p>

		VENCIMENTOS, (URP), (ABRIL, MAIO DE 1988).)
AO- QO 230/RJ	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 17/03/1999 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (QUESTÃO DE ORDEM: INCOMPETÊNCIA, (STF), JULGAMENTO, RECLAMAÇÃO TRABALHISTA, EMPREGADO, PLEITO, VANTAGEM FINANCEIRA, INTERESSE COMUM , MAGISTRADO, DIVERSIDADE, CATEGORIA, SERVIDOR PÚBLICO.)
AO-AgR 465/RS	Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 18/03/1997 - Primeira Turma	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - tendo presente a interpretação dada ao preceito constante do art. 102, I, n, da Constituição (RTJ 128/475 - RTJ 138/3 - RTJ 138/11) - firmou-se no sentido de não reconhecer a competência originária desta Corte, sempre que a controvérsia envolver vantagens, direitos ou interesses comuns à magistratura e a outras categorias funcionais.)
MI 361/RJ	Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgado em: 08/04/1994 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (LEGITIMIDADE, NO CASO, ENTIDADE SINDICAL DE PEQUENAS E MEDIAS EMPRESAS, AS QUAIS, NOTORIAMENTE DEPENDENTES DO CRÉDITO BANCÁRIO, TEM INTERESSE COMUM NA EFICACIA DO ART. 192, PAR. 3., DA CONSTITUIÇÃO, QUE FIXOU LIMITES AOS JUROS REAIS.)
AO 33/SP	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 21/08/1992 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (INCOMPETÊNCIA, (STF), JULGAMENTO, AÇÃO, INTERESSE, MAGISTRADO, CARACTERIZAÇÃO, INTERESSE COMUM , TOTALIDADE, SERVIDOR PÚBLICO, DIREITO, CORREÇÃO MONETÁRIA, (URP), VENCIMENTOS, PAGAMENTO ATRASADO.)
AO 32/SP	Relator: Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 21/08/1992 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (INCOMPETÊNCIA, (STF), JULGAMENTO, AÇÃO, INTERESSE, MAGISTRADO, CARACTERIZAÇÃO, INTERESSE COMUM , TOTALIDADE, SERVIDOR PÚBLICO, DIREITO, CORREÇÃO MONETÁRIA, (URP), VENCIMENTOS, PAGAMENTO ATRASADO.)

<p>Pet- QO 505/MG</p>	<p>Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgado em: 03/02/1992 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (QUESTÃO DE ORDEM: INCOMPETÊNCIA, (STF), JULGAMENTO, AÇÃO ORIGINÁRIA, PROPOSIÇÃO, MAGISTRADO FEDERAL, PEDIDO, REVISÃO, VENCIMENTO, RESÍDUO, PLANO BRESSER, PLANO COLLOR, MATÉRIA, AUSÊNCIA, INTERESSE DIRETO, INDIRETO, MAGISTRATURA, CARACTERIZAÇÃO, INTERESSE, COMUM, SERVIDOR PÚBLICO.)</p>
<p>Pet- QO 506/MG</p>	<p>Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgado em: 16/10/1991 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (A COMPETÊNCIA ORIGINARIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE ACORDO COM O ART. 102, I, LETRA "N", DA CONSTITUIÇÃO, NÃO SE CONFIGURA, DESDE LOGO, PELO EXCLUSIVO FATO DE EXISTIR INTERESSE DOS MAGISTRADOS NA CAUSA, DESDE QUE ESSE INTERESSE SEJA COMUM AOS SERVIDORES PUBLICOS EM GERAL.)</p>
<p>Rp 1048/PB</p>	<p>Relator: Min. DJACI FALCAO Julgado em: 04/11/1981 - Tribunal Pleno</p>	<p>A ação não trata sobre uma região metropolitana, não havia região metropolitana na Paraíba. O tema só aparece em <i>obiter dictum</i> nos votos de dois Ministros para exemplificar a discussão sobre o alcance da autonomia municipal. Voto Min. Clóvis Ramalhete: "E quanto aos Municípios, quanto a eles até de modo expresso se lê, no art. 164 da Constituição, que 'a União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer Regiões Metropolitanas [...]'. Trata-se da imperiosa necessidade do planejamento regional, que defronta o velho conceito ortodoxo de autonomia [...]. O Poder Central, na federação, sem lesar as autonomias dos Estados e dos Municípios, desenvolve, autorizado legalmente, certas atividades administrativas regionais, em nome da necessidade de planificar." Voto Min. Cunha Peixoto: "Com efeito, a própria Região Metropolitana, [...], não só depende de lei complementar federal, como mantém a autonomia dos municípios que a compõem."</p>
<p>Rp 1008/MG</p>	<p>Relator: Min.</p>	<p>Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos</p>

	DJACI FALCAO Julgado em: 27/08/1981 - Tribunal Pleno	membros da região metropolitana. (A COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE FLORESTAS NÃO EXCLUI A COMPETÊNCIA TRIBUTARIA DO ESTADO-MEMBRO, COMO SE DA NAS CIRCUNSTANCIAS DO CASO, EM RAZÃO DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLICIA ADMINISTRATIVA. INTERESSE COMUM NA PRESERVAÇÃO DAS FLORESTAS.)
AI 30039/	Relator: Min. HERMES LIMA Julgado em: 20/03/1964 - Segunda Turma	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (EXECUTIVO FISCAL PARA COBRAR IMPOSTO TERRITORIAL. A UNIÃO PODE ISENTAR DE TRIBUTOS LOCAIS OS SEUS PROPRIOS SERVIÇOS E OS SERVIÇOS CONCEDIDOS, TENDO EM VISTA O INTERESSE COMUM.)
RMS 2290/	Relator: Min. LUIZ GALLOTTI Julgado em: 09/09/1953 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (A CORRELAÇÃO DE MATERIAS, ASSIM, E REPRESENTADA POR UM LIAME ESTREITO, FACILMENTE PERCEPTIVEL, A ESTABELECE UM NEXO DE INTERESSE COMUM AOS CARGOS ACUMULAVEIS, COMO OCORRE, POR EXEMPLO, ENTRE O CARGO DE MEDICO LEGISTA E O DE PROFESSOR DE MEDICINA LEGAL)
RMS 2138/DF	Relator: Min. LUIZ GALLOTTI Julgado em: 24/07/1953 - Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (EM PRIMEIRO LUGAR, A CONSTITUIÇÃO NÃO DECLARA LIVRE A ENTRADA E SIM PERMITE QUE AS PESSOAS COM SEUS BENS, ENTREM, PERMANECAM OU SAIAM DO TERRITÓRIO NACIONAL, CONSOANTE COM O QUE A LEI ESTABELECE. EM SEGUNDO LUGAR, QUANDO DECLARASSE LIVRE A ENTRADA, SERIA UMA LIBERDADE LIMITADA PELA LEI NO INTERESSE COMUM , COMO EM REGRA OCORRE, POIS SEMPRE SE TIVERAM COMO IMPLICITAMENTE ADMITIDAS, PELA CONSTITUIÇÃO, AQUI COMO NOS ESTADOS UNIDOS, AS LIMITAÇÕES LEGAIS BASEADAS NO PODER DE POLICIA ('POLICE POWER') - FACULDADE QUE TEM O ESTADO DE OPOR A LIBERDADE DO CIDADAO AS CONDIÇÕES NECESSARIAS PARA GARANTIR A SAÚDE, A VIDA, A SEGURANÇA INDIVIDUAL E OS

		INTERESSES LEGITIMOS.)
RMS 2055/	Relator: Min. LUIZ GALLOTTI Julgado em: 17/07/1953 – Tribunal Pleno	Não há referência ao <i>interesse comum</i> aos membros da região metropolitana. (NO CASO, O DIREITO RECLAMADO PERTENCERIA A TRES PROMOTORES, E ONDE UM APENAS PODERIA COMPARECER A JUÍZO, COMO REPRESENTANTE DE TODOS, LEGITIMADO PELO INTERESSE COMUM , COMPARECEM TODOS TRES, PARA PLEITEAR QUE EM DOIS DELES RECAIAM AS PROMOÇÕES.)

4. Expressão de busca no site: *interesse adj2 local*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

67 acórdãos encontrados.

Acórdãos que já haviam aparecido em busca anterior: **ADI 2340/SC**

Acórdãos descartados	Relator/Data/Órgão julgador	Motivo
AI-AgR 482212 /SP	Relator: Min. TEORI ZAVASCKI Julgado em: 04/06/2013 – Segunda Turma	Não há referência ao tema “região metropolitana”. (É pacífico na jurisprudência do STF o entendimento de que os entes municipais possuem competência para editar lei determinando a instalação de equipamentos de segurança em estabelecimentos bancários, por ser tal questão matéria de interesse local .)
AI-AgR 568674 /RJ	Relator: Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 19/02/2013 - Primeira Turma	Não há referência ao tema “região metropolitana”. (COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – FILA DE BANCO – TEMPO DE ESPERA – INTERESSE LOCAL – PRECEDENTE)
ARE-AgR 715138 /MT	Relator: Min. LUIZ FUX Julgado em: 18/12/2012 - Primeira Turma	Não há referência ao tema “região metropolitana”. (Os municípios têm competência para regulamentar o atendimento ao público em instituições bancárias, uma vez que se trata de matéria de interesse local .)
RE-AgR 710350 /SP	Relator: Min. LUIZ FUX Julgado em:	Não há referência ao tema “região metropolitana”. (CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO.

	18/12/2012 - Primeira Turma	ALEGADA EXISTÊNCIA DE RELAÇÃO DE CONFIANÇA. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. NORMA DE INTERESSE LOCAL.)
ARE- AgR 691591 /RS	Relator: Min. LUIZ FUX Julgado em: 18/12/2012 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (PORTA ELETRÔNICA EM TERMINAIS DE AUTOATENDIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE QUESTÕES DE SEGURANÇA NOS LOCAIS DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. INTERESSE LOCAL. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL.)
RE-AgR- segundo 474 922/SC	Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 27/11/2012 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial urbano: necessidade de observância das normas estaduais sobre direito urbanístico, meio ambiente e proteção ao patrimônio turístico e paisagístico.)
RE- AgR 694298 /SP	Relator: Min. LUIZ FUX Julgado em: 04/09/2012 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL.)
AI- AgR 536884 /RS	Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 26/06/2012 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. SEGURANÇA. INTERESSE LOCAL.)
AI- AgR 746511 /MT	Relatora: Min. ROSA WEBER Julgado em: 05/06/2012 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL.)
RE- AgR 413815 /SC	Relator: Min. DIAS TOFFOLI Julgado em: 22/05/2012 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (DESCABIMENTO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, REEXAME, MATÉRIA DE FATO, MATÉRIA DE PROVA, EXISTÊNCIA,

		INTERESSE LOCAL, MUNICÍPIO, PRESERVAÇÃO AMBIENTAL, ÁREA, MINERAÇÃO, CARVÃO VEGETAL.)
ARE- AgR 641054 /RJ	Relator: Min. LUIZ FUX Julgado em: 22/05/2012 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Os municípios têm competência para regulamentar o atendimento ao público em instituições bancárias, uma vez que se trata de matéria de interesse local .)
RE- AgR 266536 /SP	Relator: Min. DIAS TOFFOLI Julgado em: 17/04/2012 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Instalação de sanitários nas agências bancárias. Conforto dos usuários. Normas de proteção ao consumidor. Assunto de interesse local .)
ARE- AgR 640528 /SP	Relator: Min. LUIZ FUX Julgado em: 06/12/2011 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE O TRANSPORTE ALTERNATIVO POR VEÍCULOS DE PEQUENA CAPACIDADE - Alegação de ilegalidade da proibição - Ausência de ofensa aos dispositivos constitucionais e legais invocados - O Município tem competência constitucional para regular os serviços públicos de interesse local .)
AI- AgR 495187 /SP	Relator: Min. DIAS TOFFOLI Julgado em: 30/08/2011 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Tempo de espera. Atendimento. Agências bancárias. Assunto de interesse local .)
RE- AgR 254172 /RS	Relator: Min. AYRES BRITTO Julgado em: 17/05/2011 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL .)
RE- AgR 477508 /RS	Relatora: Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 03/05/2011 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (No caso, padece de inconstitucionalidade a lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional.)
RE- AgR 596489 /RS	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em:	Não há referência ao tema "região metropolitana". (É inconstitucional lei municipal que, na

	27/10/2009 - Segunda Turma	competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Agravo regimental a que se nega provimento.)
AI- AgR 709974 /MT	Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 27/10/2009 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (AGÊNCIAS BANCÁRIAS. TEMPO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. LEI MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL.)
AI- AgR 747245 /SC	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 23/06/2009 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (O Município, ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, exerce competência a ele atribuída pelo artigo 30, I, da CB/88. 2. A matéria não diz respeito ao funcionamento do Sistema Financeiro Nacional [arts. 192 e 48, XIII, da CB/88]. 3. Matéria de interesse local.)
AO 81/GO	Relatora: Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 10/03/2008 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (VOTO VENCIDO, MIN. ELLEN GRACIE: EXISTÊNCIA, REPERCUSSÃO, MATÉRIA, ABRANGÊNCIA, INTERESSE, MAGISTRATURA LOCAL.)
ADI 2716/ RO	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 29/11/2007 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Artigo 16 da Lei n. 260 --- primeira situação - -- linha de transporte contida no território do Município, desmembrado ou criado, matéria a ser regulada por lei do novo Município, vez que configura tema de interesse local [artigo 30, inciso V, da CB/88].)
ADI 845 /AP	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 22/11/2007 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (A competência para organizar serviços públicos de interesse local é municipal, entre os quais o de transporte coletivo [artigo 30, inciso V, da CB/88]. 3. O preceito da Constituição amapaense que garante o direito a "meia passagem" aos estudantes, nos transportes coletivos municipais, avança sobre a competência legislativa local.)

<p>ADI 3549/ GO</p>	<p>Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 17/09/2007 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (O art. 30, inc. I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põem-se (sic) no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. 3. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira.)</p>
<p>ADI 3691/ MA</p>	<p>Relator: Min. GILMAR MENDES Julgado em: 29/08/2007 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (2. Portaria nº 17/2005, do Estado do Maranhão, que altera e fixa os horários de funcionamento dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas no Estado. 3. Generalidade, abstração e autonomia que tornam apto o ato normativo para figurar como objeto do controle de constitucionalidade. 4. Competência do Município para legislar sobre horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (art. 30, I, CF/88). Matéria de interesse local.)</p>
<p>AI- AgR 622405 /MG</p>	<p>Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 22/05/2007 - Segunda Turma</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infringjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local.)</p>
<p>AI- AgR 453178 /SP</p>	<p>Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 13/12/2006 - Primeira Turma</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (AGÊNCIAS BANCÁRIAS. INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS. LEI MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL.)</p>
<p>AI- AgR 427373 /RS</p>	<p>Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em:</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (AGÊNCIAS BANCÁRIAS. TEMPO DE</p>

	13/12/2006 - Primeira Turma	ATENDIMENTO AO PÚBLICO. LEI MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL.)
RE 397094/ DF	Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 29/08/2006 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (A imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local , cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios, nos termos do seu art. 30, I.)
AI- AgR 574296 /RS	Relator: Min. GILMAR MENDES Julgado em: 23/05/2006 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Agências bancárias. Instalação de equipamentos de segurança. Competência legislativa municipal. Interesse local.)
RE- AgR 408373 /SP	Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 23/05/2006 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (É firme, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento de que a competência para a regulação de horário de funcionamento de farmácias e drogarias é do município, em face do interesse local.)
RE- AgR 367192 /PB	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 04/04/2006 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (1. Ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o município exerceu competência a ele atribuída pelo artigo 30, I, da CB/88. 2. Matéria de interesse local.)
RE- AgR 427463 /RO	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 14/03/2006 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (1. O Município, ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, exerce competência a ele atribuída pelo artigo 30, I, da CB/88. 2. A matéria não diz respeito ao funcionamento do Sistema Financeiro Nacional [arts. 192 e 48, XIII, da CB/88]. 3. Matéria de interesse local.)
RE- AgR 441817 /SP	Relator: Min. GILMAR MENDES Julgado em:	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Farmácias e drogarias. Horário de funcionamento. Multa. Competência legislativa

	13/12/2005 - Segunda Turma	municipal. Interesse local.)
RE-AgR 418492 /SP	Relator: Min. GILMAR MENDES Julgado em: 13/12/2005 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Agências bancárias. Instalação de bebedouros e sanitários. Competência legislativa municipal. Interesse local.)
RE 313060/ SP	Relatora: Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 29/11/2005 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (1. O Município de São Paulo, ao editar as Leis 10.927/91 e 11.362/93, que instituíram a obrigatoriedade, no âmbito daquele Município, de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis, para as empresas que operam área ou local destinados a estacionamentos, com número de vagas superior a cinquenta (sic) veículos, ou que deles disponham, invadiu a competência para legislar sobre seguros, que é privativa da União, como dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal. 2. A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios.)
ADI 2349/ES	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 31/08/2005 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (A prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local , é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito.)
RE-AgR 433515 /RS	Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 30/08/2005 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (1. Ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o município exerceu competência a ele atribuída pelo artigo 30, I, da CB/88. 2. Matéria de interesse local.)

<p>RE 432789/ SC</p>	<p>Relator: Min. EROS GRAU Julgado em: 14/06/2005 - Primeira Turma</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor.)</p>
<p>AI- AgR 347717 /RS</p>	<p>Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 31/05/2005 - Segunda Turma</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA INOCORRÊNCIA, USURPAÇÃO, COMPETÊNCIA, UNIÃO, MATÉRIA, INTERESSE LOCAL)</p>
<p>ADI 3323/ DF</p>	<p>Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 09/03/2005 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (Viola a competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, CF/1988) lei distrital que torna obrigatória a vistoria prévia anual de veículos com tempo de uso superior a quinze anos. LEI DISTRITAL, EXIGÊNCIA, VISTORIA, VEÍCULO, REFERÊNCIA, MATÉRIA, TRÂNSITO, DESCARACTERIZAÇÃO, ASSUNTO, EDUCAÇÃO, SEGURANÇA, INEXISTÊNCIA, INTERESSE LOCAL.)</p>
<p>AI- AgR 506487 /PR</p>	<p>Relator: Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 30/11/2004 - Segunda Turma</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (O município, ao legislar sobre a instalação de cadeiras de espera em agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, o fez dentro da competência que lhe é atribuída pelo art. 30, I, da Constituição Federal.)</p>
<p>HC 84102/ DF</p>	<p>Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 31/08/2004 - Segunda Turma</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (Ainda que o fato típico previsto no art. 50 da Lei 9.766/1979 afete, em princípio, interesse local, no caso o do Distrito Federal, na realidade constitui-se crime-meio para a prática de outros delitos)</p>
<p>RE 390458/ RJ</p>	<p>Relator: Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 17/06/2004 -</p>	<p>Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA MUNICIPAL, LEGISLAÇÃO, MATÉRIA, RELAÇÃO, LICENCIAMENTO, OBRA, EDIFICAÇÃO, PRÉDIO, TERRITÓRIO,</p>

	Tribunal Pleno	MUNICÍPIO, RESULTADO, CONCLUSÃO, LEI MUNICIPAL, IMPUGNAÇÃO, AUSÊNCIA, EXTRAPOLAÇÃO, LIMITE, COMPETÊNCIA MUNICIPAL, LEGISLAÇÃO, ASSUNTO, INTERESSE LOCAL.)
AI- AgR 274919 /SP	Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 25/05/2004 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, MUNICÍPIO, DISCIPLINA, HORÁRIO, FUNCIONAMENTO, FARMÁCIA, ASSUNTO, INTERESSE LOCAL.)
RE- ED 240406/ RS	Relator: Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 30/03/2004 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, MUNICÍPIO, MATÉRIA, INTERESSE LOCAL , OBRIGATORIEDADE, ESTABELECIMENTO BANCÁRIO, INSTALAÇÃO, PORTA ELETRÔNICA, DETECTOR DE METAL, TRAVAMENTO, RETORNO AUTOMÁTICO, VIDRO À PROVA DE BALA, EDIFICAÇÃO LOCAL, OBJETIVO, SEGURANÇA, POPULAÇÃO USUÁRIA, SERVIÇO, BANCO.)
RE 240406/ RS	Relator: Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 25/11/2003 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, MUNICÍPIO, ASSUNTO, INTERESSE LOCAL , DISPOSIÇÃO, ESPAÇO FÍSICO, FORNECIMENTO, ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO, LOCAL, PRESTAÇÃO, SERVIÇO BANCÁRIA.)
ADI 2327/ SP	Relator: Min. GILMAR MENDES Julgado em: 08/05/2003 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Lei Estadual nº 10.307, de 06 de maio de 1999. Fixação de distância mínima para a instalação de novas farmácias e drogarias. 4. Inconstitucionalidade formal. Norma de interesse local editada pelo Estado-membro.)
ADI- MC 2337/SC	Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 21/06/2002 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (IMPOSSIBILIDADE, ESTADO FEDERADO, INTERFERÊNCIA, RELAÇÃO CONTRATUAL, DIVERSIDADE, PODER CONCEDENTE, EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. DESCABIMENTO, LEI ESTADUAL, ALTERAÇÃO, CONDIÇÕES, LICITAÇÃO, CONTRATO, CONCESSÃO, ENERGIA ELÉTRICA,

		COMPETÊNCIA, UNIÃO, FORNECIMENTO, ÁGUA, COMPETÊNCIA, MUNICÍPIOS, MATÉRIA, INTERESSE LOCAL.)
RE 227384/SP	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 17/06/2002 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Ademais, legislação municipal, como ocorre, no caso, que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dianteiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios.)
RE 274028/SP	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 05/06/2001 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (FARMÁCIA. FIXAÇÃO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL.)
ADI-MC 2338/SC	Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 23/05/2001 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Num ponto, porém, é relevante a arguição (sic) de inconstitucionalidade: a que diz respeito ao "caput" do referido artigo 4º que, com a expressão "e aos Municípios", estende expressamente a esses entes federativos a vedação e as restrições à licitação e à contratação dos equipamentos eletrônicos controladores de velocidade, daí decorrendo invasão na competência deles (art. 30, I, da Constituição) para legislar sobre assuntos administrativos de interesse local.)
RE 267161/SP	Relator: Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 17/04/2001 -	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA, ESTABELECIMENTO, FUNCIONAMENTO, MUNICÍPIO, HORÁRIO, ESTABELECIMENTO

	Segunda Turma	FARMACÊUTICO, ESCALA DE PLANTÃO, CONFIGURAÇÃO, MATÉRIA, INTERESSE LOCAL.)
RE 189170/SP	Relator: Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 01/02/2001 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (FARMÁCIA. FIXAÇÃO DE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL.)
RE 251470/RJ	Relator: Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 24/05/2000 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (A autorização constitucional - artigo 125, § 2º, da Constituição Federal - está jungida ao confronto de lei estadual ou municipal com a Constituição do Estado, surgindo a impossibilidade jurídica do pedido no que verificado o conflito da norma atacada com lei federal. MUNICÍPIO, COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLETIVA, AUTONOMIA MUNICIPAL, INTERESSE LOCAL , FERIADO MUNICIPAL, FIXAÇÃO)
RHC 78026/ES	Relator: Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgado em: 03/11/1998 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (IMUNIDADE PARLAMENTAR, VEREADOR, FATO CRIMINOSO, MANDATO, EXERCÍCIO, RELAÇÃO, AUSÊNCIA, INTERESSE LOCAL , INEXISTÊNCIA)
RE 174645/SP	Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 17/11/1997 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição Federal lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local.)
RE 203909/SC	Relator: Min. ILMAR GALVÃO Julgado em: 14/10/1997 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (AUTONOMIA MUNICIPAL. DISCIPLINA LEGAL DE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL . LEI MUNICIPAL DE JOINVILLE, QUE PROÍBE A INSTALAÇÃO DE NOVA FARMÁCIA A MENOS DE 500 METROS DE ESTABELECIMENTO DA MESMA NATUREZA.)
AI-AgR 170770	Relator: Min. SYDNEY	Não há referência ao tema "região metropolitana".

/CE	SANCHES Julgado em: 01/04/1997 - Primeira Turma	(Na verdade, limitou-se a alegar que houve ofensa ao art. 30 e seu inciso I, da C.F., segundo os quais compete aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local , tema, contudo, não objeto de consideração no acórdão da Apelação, nem nos Embargos Declaratórios (Súmulas 282 e 356).)
ADI- MC 1221/RJ	Relator: Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 27/04/1995 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA NORMATIVA - SERVIÇOS FUNERÁRIOS. Ao primeiro exame, estão compreendidos dentre aqueles de interesse local , o que atrai a incidência do inciso V do artigo 30 da Constituição Federal, no que prevê a competência do município para dispor a respeito.)
Rcl 414/RS	Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 08/02/1995 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA JURISDICIONAL (CÍVEL), MANDADO DE SEGURANÇA, MÉRITO, QUESTÃO PREJUDICIAL, DECISÃO, PENDÊNCIA, MAGISTRATURA, INTERESSE, LEI LOCAL , APLICAÇÃO, LICENÇA-PREMIO, CONVERSAO, TEMPO DE SERVIÇO, CONTAGEM, DISPONIBILIDADE, PUNIÇÃO, INCLUSAO, ARGÜIÇÃO)
RE 101331/ PB	Relator: Min. CARLOS MADEIRA Julgado em: 08/11/1985 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (LIMITAÇÕES AO DIREITO DE CONSTRUIR. A COMPETÊNCIA ESTADUAL PARA LIGISLAR SOBRE MATÉRIA URBANISTICA QUE TRANSCENDA AO PECULIAR INTERESSE LOCAL , NÃO CONTRARIA AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS SOBRE O DIREITO DE PROPRIEDADE.)
RE 91505/ MS	Relator: Min. DÉCIO MIRANDA Julgado em: 10/10/1979 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (HORARIO DE BANCOS. PECULIAR INTERESSE DO MUNICÍPIO. NÃO E DE RECONHERCE-SE, QUANDO O INTERESSE NACIONAL SOBREPUJA O INTERESSE LOCAL .)
RE 89942/ SP	Relator: Min. CUNHA PEIXOTO Julgado em: 16/11/1978 -	Não há referência ao tema "região metropolitana". (HORARIO DE BANCOS. PECULIAR INTERESSE DO MUNICÍPIO. NÃO E DE RECONHECER-SE QUANDO O INTERESSE NACIONAL

	Tribunal Pleno	SOBREPUJA O INTERESSE LOCAL .)
RE 80081/PR	Relator: Min. ALIOMAR BALEEIRO Julgado em: 10/12/1974 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (Prevalece a legislação federal sobre a municipal na limitação ou fixação do horário de funcionamento de estabelecimento bancários, em relação aos quais o interesse nacional é maior do que o "peculiar interesse local ")
MS 4872/	Relator: Min. HENRIQUE D'AVILA Julgado em: 24/08/1959 - Tribunal Pleno	Não há referência ao tema "região metropolitana". (INEXISTINDO NA POLICIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL O POSTO DE GENERAL DE DIVISAO, NÃO E LICITO AOS SEUS OFICIAIS O DESCONTO DE CONTRIBUIÇÕES SERVIÇOS DE INTERESSE LOCAL , INCLUIDO NESTES O DE INDEFERIDO.)
RE 23595/	Relator: Min. MÁRIO GUIMARÃES - CONVOCADO Julgado em: 10/05/1954 - Primeira Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA FAZER CONCESSÕES RELATIVAS A SERVIÇOS DE INTERESSE LOCAL , INCLUIDO NESTES O DE ABASTECIMENTO DE CARNE A POPULAÇÃO.)

5. Expressão de busca no site: *interesse adj2 metropolitano*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

Um acórdão encontrado, o qual já havia aparecido em busca anterior: **RE 107337-EDv/RJ**.

6. Expressão de busca no site: *interesse adj2 interlocal*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

Um acórdão encontrado, o qual já havia aparecido em busca anterior: **ADI 2340/SC**.

7. Expressão de busca no site: *microrregião*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

4 acórdãos encontrados.

Acórdãos que já haviam aparecido em busca anterior: **ADI 1841/RJ, ADI-MC 1841/RJ.**

Acórdãos descartados	Relator/Data/Órgão julgador	Motivo
<p align="center">RE-AgR 508072 /MG</p>	<p>Relatora: Min. ROSA WEBER Julgado em: 25/09/2012 - Primeira Turma</p>	<p>Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (AGDO.: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA MICRORREGIÃO DE UBÁ - CIS/UBÁ À luz da moldura fática delineada no acórdão regional, tratando-se de entidade sem fins lucrativos, a pretensão do Estado de Minas Gerais de afastar do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Ubá a imunidade do art. 150, VI, 'c', da Constituição da República resulta obstaculizada pela Súmula 279/STF.)</p>
<p align="center">MS 23523/ SC</p>	<p>Relator: Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 28/11/2002 - Tribunal Pleno</p>	<p>Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (Esta Corte, no MS 22.193, já afirmou a correção da Lei 8.629/93 ao atribuir ao órgão Federal competente (que é o INCRA) a fixação dos índices de rendimento de atividade, agrícolas e pastoris, a ser alcançadas nas diversas microrregiões identificáveis no vasto território nacional.)</p>

8. Expressão de busca no site: *aglomeração adj2 urbana*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

5 acórdãos encontrados.

Acórdãos que já haviam aparecido em busca anterior: **ADI 1841/RJ, ADI-MC 1841/RJ, ADI 796/ES, ADI-MC 796/ES.**

Acórdão descartado	Relator/Data/Órgão julgador	Motivo
<p align="center">RE 226942/ SC</p>	<p>Relator: Min. MENEZES DIREITO Julgado em: 21/10/2008 - Primeira Turma</p>	<p>Não há referência ao §3º do art. 25 da Constituição de 88. (Não é tributo a chamada parcela do solo criado que representa remuneração ao Município pela utilização de área além do limite da área de edificação. Trata-se de forma de compensação financeira pelo ônus causado em decorrência da sobrecarga da aglomeração urbana.)</p>

9. Expressão de busca no site: *CF-1967 mesmo ART-00157 adj4 PAR-00010*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

Nenhum acórdão encontrado.

10. Expressão de busca no site: *EMC-000001 prox10 ART-00164*

Pesquisa realizada em 30/06/2013.

6 acórdãos encontrados.

Acórdãos que já haviam aparecido em busca anterior: **ADI 796/ES, ADI-MC 796/ES, RE 98588 / RJ.**

Acórdãos descartados	Relator/Data/Órgão julgador	Motivo
ACO 79 / MT	Relator: Min. CEZAR PELUSO (Presidente) Julgado em: 15/03/2012 - Tribunal Pleno	Não há referência ao artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1/69. (LEG-FED CF ANO-1967 ART-00164 PAR-ÚNICO)
AI-AgR 81680 / SP	Relator: Min. DÉCIO MIRANDA Julgado em: 24/02/1981 - Segunda Turma	Não há referência ao tema "região metropolitana". (PROCESSUAL REGIMENTAL. PENSÃO MILITAR. FALTA DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, A QUE SE IMPUNHA ACRESCENTAR A RESTRIÇÃO CONTIDA NO ART-308, IV, "C", DO REGIMENTO INTERNO ANTERIOR, NORMA ESSA QUE SE DIRIGE TANTO AOS LITÍGIOS DECORRENTES DA APLICAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, COMO AOS CASOS DE LEIS QUE CUIDAM DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS, CIVIS E MILITARES)

Apêndice II - Fichamentos

Modelo de *case brief*²⁹⁴

Classe e nº: Classe processual e número de identificação
Data do julgamento: Dia, mês e ano da decisão do tribunal.
Órgão julgador: identificação do tribunal (pleno ou turma correspondente).
Relator: Designação do julgador que desenvolveu o relato do processo e eventual redator para acórdão (caso o relator original tenha tido seu voto vencido ou tenha se retirado do tribunal, sem o julgamento da decisão final).
Partes: Designação das partes que figuraram na relação processual. <i>Identificação dos agentes que recorreram ao espaço judicial para questionar normativo (ou para solucionar questão de direito) e contra quem essas partes se dirigiram. Esses atores se repetem em outras ações?</i>
Fatos: Identificação do histórico material e processual do caso. <i>Quais são os elementos factuais que permitem construir a especificidade desse caso? Como eles se estenderiam a outros casos? Para quais fatos se aplica a decisão selecionada? Qual é o nível de abstração desses fatos que permitem a extensão desse julgado a outros casos?</i>
Dispositivo(s) questionado(s): Identificação dos dispositivos abordados pela decisão e que constituíram o <u>fundamento</u> da decisão judicial. <i>Quais são os dispositivos citados pela decisão judicial, para os quais o julgador revela sua interpretação? Quais deles constituem o fundamento da decisão? [Como eles influenciam ou determinam a decisão final?] Quais foram citados pelas partes?</i>
Questões relevantes: Indagações que são ilustradas ou respondidas pelo caso. A partir delas, o raciocínio judicial é desenvolvido. Orienta a reconstrução do raciocínio dos Ministros. <i>Qual é a questão-problema respondida pela decisão judicial e que guia a construção do raciocínio pelo julgador? Ela pode não ser a mesma daquela colocada pelas partes e pode não ser a mesma em todos os votos!</i>
Fundamento principal: Raciocínio desenvolvido por cada Ministro e dirigido à questão relevante ilustrada pelo caso. <i>Quais são os fundamentos centrais sustentados pelo julgador e dirigidos à resposta da questão relevante? Como o julgador conecta dispositivo normativo e fatos essenciais de forma a construir a decisão? Como se trata de um colegiado, diferentes razões são apresentadas para uma mesma decisão? É possível extrair uma argumentação "vencedora"? Se não é possível, essa decisão revela alguma tendência?</i>

²⁹⁴ Construído com base no modelo de Camila Villard Duran (*Direito e moeda: o controle dos planos de estabilização monetária no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Saraiva/Direito GV, 2010.).

<p>1. Qual é o entendimento do julgador sobre o papel de cada ente federativo no âmbito das RMs?</p> <p>2. Os ministros apresentam algum conceito de “região metropolitana”?</p> <p>3. Aparecem as expressões “microrregião” ou “aglomeração urbana”? Os ministros diferenciam estes conceitos do conceito de “região metropolitana”?</p> <p>4. O caso trata da criação de uma RM? Se sim, qual o entendimento apresentado sobre a criação de RMs? Cabe somente ao estado a decisão sobre a criação ou também aos municípios? São estabelecidos critérios para que os estados possam criar RMs?</p> <p>5. Qual é o entendimento apresentado para “interesse local” e “interesse comum”?</p> <p>6. Prevalece o interesse local? Por quê? Não prevalece? Por quê? Quais os argumentos dos ministros?</p> <p>7. Os conflitos na definição de competências para planejar e executar as “funções públicas de interesse comum” ocorrem entre quais entes federativos?</p> <p><u>Voto do Ministro relator:</u> Raciocínio desenvolvido pelo relator em seu voto. <i>Em outras decisões, é o mesmo relator? Um perfil de decisão pode ser atribuído a ele? Seu posicionamento tem sido acompanhado por outros julgadores?</i></p> <p><u>Voto de cada Ministro:</u> Raciocínio desenvolvido pelo Ministro em seu voto.</p> <p><u>Voto vencido:</u> Raciocínio desenvolvido pelo julgador que divergiu da decisão da maioria.</p>
<p>Decisão: Resolução tomada no caso analisado: identificação do posicionamento do tribunal. <i>A partir do raciocínio desenvolvido, como cada julgador respondeu à questão relevante? Raciocínio e decisão são coerentes entre si ou houve contradição? Exemplo: determinada lei é constitucional ou inconstitucional?</i></p>
<p>Ementa: Identificação da ementa oficial fornecida pelo órgão julgador. <i>A ementa revela, de fato, o raciocínio vencedor da decisão?</i></p>
<p>Casos citados/ Precedentes: Casos anteriores expressamente citados pelos julgadores. <i>Os casos anteriores citados vão ao mesmo sentido da decisão tomada ou são divergentes (e foram usados como oposição)? Como eles auxiliam a identificação dos fatos essenciais da decisão (comparabilidade entre decisões)? É possível identificar um padrão decisório do órgão julgador a partir das decisões citadas expressamente? É possível reconstruir, a partir de sua análise e sustentação, a jurisprudência do órgão com base nessas decisões? ? A situação de fato é similar, permite que a decisão seja utilizada como precedente?</i></p> <p>1. Citam-se os casos julgados antes do advento da CF de 88?</p>
<p>Observações:</p>

Caso da Constituição do ES (plebiscito)

<p>Classe e nº: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 796</p>
<p>Data do julgamento: 05/11/1992</p>

Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA
Partes: REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Fatos: O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade do §1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo, o qual exige a realização de um plebiscito para a criação de RMs e aglomerações urbanas. A iniciativa atende ao requerimento do procurador Chefe da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, que aponta a incompatibilidade do dispositivo impugnado com o art. 25, §3º da CF. O PGR solicitou medida cautelar, entendendo relevantes os fundamentos jurídicos do pedido e configurado o "periculum in mora" devido à existência de um projeto de lei em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado que visa instituir a RM da Grande Vitória.
Dispositivo(s) questionado(s): Art. 216 - O território estadual poderá ser dividido mediante lei complementar, total ou parcialmente, em unidades regionais, tais como 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 comuns, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. §1º - A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (Constituição do Estado do Espírito Santo) Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. §4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (Redação Original) 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. (Constituição Federal de 1988) Art. 164 - A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

(Emenda Constitucional Nº 1/69)

Lei Complementar Nº 14/73 - Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Lei Complementar Nº 20/74 - Estabelece a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Lei Complementar Nº 27/75 - Altera a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece Regiões Metropolitanas.

Questões relevantes: Questiona-se se o §1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo é inconstitucional, face ao disposto no art. 25, §3º da CF. A exigência de plebiscito para a criação de uma RM é constitucional? Há necessidade de deferimento de cautelar?

Fundamento principal: A CF não exige plebiscito para a criação de RMs, como exige para a criação de um município. O estado não pode estabelecer uma nova exigência para a criação de RMs. Necessidade de cautelar por tramitar uma lei criando nova RM no estado.

1. O Tribunal apenas decidiu que o estado não pode determinar que a criação de uma RM dependa de prévia aprovação em plebiscito.

2. Não é apresentado um conceito de "região metropolitana" apenas diz-se que as regiões metropolitanas não são entes políticos.

3. As expressões "microrregião" e "aglomeração urbana" só aparecem numa indicação da mudança trazida pela CF 88, que, pela primeira vez, dispôs sobre esses institutos. Os ministros não diferenciam estes conceitos do conceito de "região metropolitana".

4. O caso trata da criação de uma RM. O Tribunal decidiu que o estado não pode determinar que a criação de uma RM dependa de prévia aprovação em plebiscito.

5. Não há uma discussão sobre o interesse local e o interesse comum no âmbito da RM.

6. Não prevalece o interesse local, o Tribunal decidiu que a criação de uma RM não está sujeita à prévia aprovação, em plebiscito, pelas populações diretamente interessadas.

7. O conflito na definição de competências para instituir uma RM ocorre entre o estado e o município.

Voto do Ministro relator: O ministro Néri da Silveira considera, inicialmente, a disposição sobre RMs na CF anterior (art. 164 da EC 1/69) e reproduz comentários de Pontes de Miranda e José Afonso da Silva acerca do dispositivo. Aponta também que, com base nesse dispositivo, editaram-se a LC nº 14/73, alterada pela LC nº 27/75, de que resultou a criação de oito RMs, e a LC nº 20/74, estabelecendo a RM do Rio de Janeiro.

Já a CF de 88, transferiu aos estados a competência para criar RMs e acrescentou a esse instituto as aglomerações urbanas e microrregiões. Nesse sentido, o ministro observa que as RMs não são entes políticos, nem sua criação há de depender de prévia aprovação em plebiscito. No caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, a CF exige a realização de um

plebiscito (art. 18, §4º), entretanto, as RMs não representam fusão ou incorporação de municípios, mas são criadas, por LC estadual, segundo o §3º do art. 25 da CF, "para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". A CF não exige plebiscito para a criação de RMs.

Para o ministro, não há como desconsiderar a fundamentação da inicial quanto à inviabilidade de o Estado estabelecer, em sua Constituição, exigência nova, relativa ao processo legislativo a desenvolver-se no âmbito de sua competência, qual sucede com a criação de RMs. Além disso, o ministro considera relevantes os fundamentos do pedido e configurado o "periculum in mora", uma vez que tramita na Assembleia Legislativa do Estado capixaba projeto de LC, criando a RM da Grande Vitória. Assim, o ministro defere a cautelar e suspende a vigência do §1º do artigo 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo, até o julgamento final da presente ação.

Voto de cada Ministro: Os outros Ministros presentes à sessão (Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek) não proferiram votos.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do § 1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO, ART. 216, PAR. 1. CONSULTA PREVIA, MEDIANTE PLEBISCITO, AS POPULAÇÕES DIRETAMENTE INTERESSADAS, PARA CRIAÇÃO DE REGIOES METROPOLITANAS E AGLOMERAÇÕES URBANAS. IMPUGNAÇÃO EM FACE DO ART. 25, PAR. 3., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVISÃO DE PLEBISCITO, PARA INTEIRAR-SE O PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL, EM SE TRATANDO DE CRIAÇÃO OU FUSAO DE MUNICÍPIOS, "UT" ART. 18, PAR. 4., DA LEI MAGNA FEDERAL, NÃO, POREM, QUANDO SE CUIDA DA CRIAÇÃO DE REGIOES METROPOLITANAS. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS DA INICIAL E "PERICULUM IN MORA" CARACTERIZADOS. CAUTELAR DEFERIDA, PARA SUSPENDER, "EX NUNC", A VIGENCIA DO PARAGRAFO 1. DO ART. 216, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO.

Casos citados/ Precedentes: Não foram citados casos anteriores.

Classe e nº: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 796

Data do julgamento: 02/02/1998

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA

Partes: REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

Fatos: O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade do §1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo, o qual exige a realização de um plebiscito para a criação de RMs e aglomerações urbanas. A iniciativa atende ao requerimento do procurador Chefe

da Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo, que aponta a incompatibilidade do dispositivo impugnado com o art. 25, §3º da Constituição Federal.

O Tribunal concedeu medida cautelar, entendendo relevantes os fundamentos jurídicos do pedido e configurado o "periculum in mora" devido à existência de um projeto de lei em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado que visa instituir a RM da Grande Vitória.

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 216 - O território estadual poderá ser dividido mediante lei complementar, total ou parcialmente, em unidades regionais, tais como 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 comuns, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

§1º - A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

(Constituição do Estado do Espírito Santo)

Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas. (Redação Original)

§ 4º - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Alterado pela EC nº15/96)

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.

Art. 59 - O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Art. 69 - As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

(Constituição Federal de 1988)

Questões relevantes: Questiona-se se o §1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo é inconstitucional, face ao disposto no art. 25, §3º da CF. A exigência de plebiscito para a criação de uma RM é constitucional? O processo de criação das RMs é tão-só o previsto na CF, mediante LC estadual, ou o estado pode alterá-lo?

Fundamento principal: A CF não exige plebiscito para a criação de RMs, como exige para a criação de um município. O estado não pode estabelecer uma nova exigência para a criação de RMs. Como não se trata de criar entes políticos federados novos, mas tão-somente de dispor sobre providência de interesse administrativo regional, o instrumento da representação popular, assim como consignado na CF, por via do processo da LC aprovada pela maioria absoluta da Assembleia Legislativa, é o suficiente.

1. O Tribunal apenas decidiu que o estado não pode determinar que a criação de uma RM dependa de prévia aprovação em plebiscito.

2. Não é apresentado um conceito de "região metropolitana", apenas diz-se que as RMs não se revestem de personalidade jurídica autônoma à maneira dos entes federados.

3. As expressões "microrregião" e "aglomeração urbana" só aparecem numa indicação da legislação. Os ministros não diferenciam estes conceitos do conceito de "região metropolitana".

4. O caso trata da criação de uma RM. O Tribunal decidiu que o estado não pode determinar que a criação de uma RM dependa de prévia aprovação em plebiscito.

5. Não há uma discussão sobre o interesse local e o interesse comum no âmbito da RM.

6. Não prevalece o interesse local, o Tribunal decidiu que a criação de uma RM não está sujeita à prévia aprovação, em plebiscito, pelas populações diretamente interessadas.

7. O conflito na definição de competências para instituir uma RM ocorre entre o estado e o município.

Voto do Ministro relator: Néri da Silveira, primeiramente, reproduz um trecho de seu voto na medida cautelar da ADI. Aponta o ministro que a presente ação questiona a regra local que condiciona a criação das regiões de fins administrativos comuns previstas no art. 25, §3º da CF – as quais não se revestem de personalidade jurídica autônoma à maneira dos entes federados – a prévia aprovação em consulta plebiscitária às populações interessadas. Indaga-se se o processo legislativo de criação dessas RMs é tão-só o previsto na CF, mediante LC estadual, ou se o estado pode torna-lo complexo, com a conjugação do sistema representativo e a exigência de prévia aprovação plebiscitária.

O ministro reproduz os artigos 14 (soberania popular) e 59, 61 (caput e §2º) e 69 (processo legislativo) da CF. Nesse sentido, o ministro afirma que a CF 88, ao versar sobre a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios, previu a lei estadual e a dependência de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações interessadas (art.18, §4º). No §3º do mesmo artigo 18, a Constituição também prevê o plebiscito para a incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados. Continua o ministro, apontando que, relativamente à instituição de regiões metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição não prevê consulta plebiscitária no respectivo processo. Assim, entende-se que, estando os estados, de forma geral, sujeitos aos princípios da CF quanto ao processo legislativo e aos postulados regentes do sistema federal, não resta espaço para estes entes tornarem diverso o procedimento para a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões.

Para o ministro, como não se trata, na espécie, de criar entes políticos federados novos, mas tão-somente de dispor sobre providência de interesse administrativo regional, o instrumento da representação popular, assim como consignado na CF, por via do processo da LC aprovada pela maioria absoluta da Assembleia Legislativa, é o suficiente.

Pelos motivos expostos, o ministro julga procedente a ação e declara a inconstitucionalidade do §1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Voto de cada Ministro: Os outros Ministros presentes à sessão (Celso de Mello, Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Maurício Corrêa) não proferiram votos.

Decisão: O Tribunal, por votação unânime, julgou procedente a ação direta e, em consequência, declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, §1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, "ut" art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e "periculum in mora" caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, "ex nunc", a vigência do parágrafo § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do

art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Casos citados/ Precedentes:

ADI-MC 796/92: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO, ART. 216, PAR. 1. CONSULTA PREVIA, MEDIANTE PLEBISCITO, AS POPULAÇÕES DIRETAMENTE INTERESSADAS, PARA CRIAÇÃO DE REGIOES METROPOLITANAS E AGLOMERAÇÕES URBANAS. IMPUGNAÇÃO EM FACE DO ART. 25, PAR. 3., DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVISÃO DE PLEBISCITO, PARA INTEIRAR-SE O PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL, EM SE TRATANDO DE CRIAÇÃO OU FUSAO DE MUNICÍPIOS, "UT" ART. 18, PAR. 4., DA LEI MAGNA FEDERAL, NÃO, POREM, QUANDO SE CUIDA DA CRIAÇÃO DE REGIOES METROPOLITANAS. RELEVÂNCIA DOS FUNDAMENTOS DA INICIAL E "PERICULUM IN MORA" CARACTERIZADOS. CAUTELAR DEFERIDA, PARA SUSPENDER, "EX NUNC", A VIGENCIA DO PARAGRAFO 1. DO ART. 216, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO.

Observações: Não são apresentados novos argumentos sobre RMs além dos já vistos na medida cautelar.

Caso da SABESP

Classe e nº: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1746

Data do julgamento: 18/12/1997

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA

Partes: REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fatos: O governador do estado de São Paulo, em petição subscrita juntamente com o Procurador Geral do Estado, requer medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade para ver suspensa a eficácia do parágrafo único do art. 293 da Constituição estadual. Esclarece que este parágrafo impugnado cuida da indenização devida pela extinção de contratos de serviços públicos já firmados entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e 357 municípios paulistas, alcançando situações jurídicas pretéritas e consolidadas anteriormente à promulgação da Constituição paulista. O governador faz, ainda, um breve histórico para esclarecer o alcance do dispositivo. A SABESP, sociedade de economia mista da Administração Indireta, foi criada pela Lei Estadual nº 119/74, com a finalidade de prestar serviço público de fornecimento de água por atacado e para uso domiciliar e de tratamento de efluentes domésticos e industriais. Na área metropolitana, o serviço é decorrente de sua afetação administrativa, enquanto nos municípios, o serviço foi outorgado à SABESP via contratos de concessão, por aqueles municípios que aderiram à implantação do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico, nos termos da Lei Federal nº 6520/78, regulamentada pelo Decreto 82587/78. De acordo com as normas do antigo PLANASA, o Governo Federal, para concentrar a aplicação de recursos nos estados e não mais nos municípios, instituiu, por intermédio do Banco Nacional

de Habitação, um programa de financiamento para o saneamento, pelo qual seriam concedidos estímulos para a realização de programa integrado, de âmbito estadual. Em função deste Programa, os municípios de São Paulo interessados editaram leis para autorizar o Poder Executivo Municipal a outorgar concessão à SABESP. Na sequência, foram celebrados contratos de concessão entre diversos municípios e a SABESP, contendo cláusulas que disciplinaram a outorga da concessão e os direitos e as obrigações das partes, incluindo-se aí a obrigação do poder concedente de indenizar a concessionária, no caso de extinção da concessão antes do término do prazo previsto. Estando tais contratos em pleno vigor, sobreveio a norma do parágrafo único do art. 293 da Constituição estadual que, a pretexto de possibilitar aos municípios a criação de serviços autônomos de água e esgoto (o que pressupõe a súbita ruptura daqueles contratos firmados com a SABESP), estabeleceu o prazo de até 25 anos para o ressarcimento devido pelos municípios à concessionária. Para o governador, fica evidente que tal dispositivo criou um injusto e ilegal gravame para a SABESP, pois lhe impôs o ônus de ter de suportar tal prazo para receber o ressarcimento que lhe é devido. Alega o governador que o parágrafo único questionado contraria o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da CF, porque o seu art. 25 prevê que os estados devem ser estruturados pelas suas constituições, as quais não podem dispor além do que diga respeito à organização, estrutura e princípios básicos de funcionamento dos governos estaduais, sob pena de invasão do campo reservado à lei ordinária. Afirma também que o dispositivo impugnado atenta contra os princípios da isonomia e do ato jurídico perfeito, porque a remuneração dos serviços concedidos, nas bases ajustadas, constitui direito adquirido do concessionário, imutável por disposição unilateral de vontade. O governador diz ainda que o parágrafo questionado estabeleceu normas especiais para os contratos de concessão firmados com a SABESP, enquanto as demais empresas de serviços públicos do estado sujeitam-se à Lei Federal nº 8987/95, que em seu art. 37 garante o pagamento de prévia indenização dos investimentos quando da retomada do serviço pelo poder concedente. Alega, finalmente, ofensa à competência exclusiva da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da CF).

O governador pede medida cautelar, aduzindo que várias municipalidades já manifestaram o intuito de romper os contratos de concessão com a SABESP. Assim, afirma que está configurado o "fumus boni iuris" emergente das transgressões ao texto da CF e o "periculum in mora" decorrente dos danos que, de imediato, experimentarão as já combalidas finanças estaduais.

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 293 - Os Municípios atendidos pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo poderão criar e organizar seus serviços autônomos de água e esgoto.

Parágrafo único - A indenização devida à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo será ressarcida após levantamento de auditoria conjunta entre a Secretaria da Fazenda do Estado e o Município, no prazo de até vinte e cinco anos.

(Constituição do Estado de São Paulo)

Lei Nº 119/73 - SP - Autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, e dá providências correlatas.

Lei Nº 6528/78 - Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências.

Art. 1º - O Poder Executivo, através do Ministério do Interior, estabelecerá as condições de operação dos serviços públicos de saneamento básico integrados ao Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANASA.

Decreto Nº 82587/78 - Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e dá outras providências.

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 21 - Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle (Redação Original)

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.

Art. 30 - Compete aos Municípios:

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

Art. 61- A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (Redação Original)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de

cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Art. 66 - A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único - A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão

(Constituição Federal de 1988)

Art. 37 - Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

(Lei nº 8987/95)

Lei Complementar Nº 284/97 - Santos - Autoriza o Município de Santos a proceder à encampação dos serviços de água e esgoto de Santos e dá outras providências.

Questões relevantes: Questiona-se a constitucionalidade do parágrafo único do art. 293 da Constituição do Estado de São Paulo. Ademais, discute-se se está configurado o “fumus boni iuris” e o “periculum in mora”, necessários para a concessão de medida liminar.

Fundamento principal: Inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado, pois a matéria deve ser tratada por lei ordinária, garantindo-se a participação do Executivo no respectivo processo legislativo.

1. Não ocorre uma discussão sobre o papel de cada ente federativo no âmbito das RMs.

2. O ministro Nelson Jobim afirma apenas que, à medida que o estado define uma RM por LC, objetiva integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas.

3. Não aparecem as expressões “microrregião” ou “aglomeração urbana”.

4. O caso não trata especificamente da criação de uma RM.

5. Apenas os ministros Maurício Corrêa e Nelson Jobim mencionam a questão da RM, e não há um debate aprofundado sobre interesse local e interesse comum. Como nota Veridiana Mendes em sua monografia²⁹⁵, Maurício Corrêa e Marco

²⁹⁵ “A titularidade do serviço público de saneamento básico na jurisprudência do STF”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2008. pp. 16-17. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=131>

Aurélio afirmam que o *caput* do artigo 293 da Constituição paulista está em consonância com o art. 30, V da CF, indicando que os serviços de água e esgoto seriam “serviços públicos de interesse local”. Entretanto, os ministros não esclarecem como concluíram que o saneamento básico está contido nos “serviços públicos de interesse local” aludidos no art. 30, V da CF. Nelson Jobim chega a afirmar que é praticamente pacífico que o saneamento básico é da competência do município, mas não explica a origem desse entendimento.

Em se tratando de RMs, Maurício Corrêa parece indicar que o interesse local sobre o serviço de saneamento deve ser relativizado. Ao citar LC do município de Santos que visava romper o contrato com a SABESP e municipalizar esse serviço, o ministro demonstra preocupação com os previsíveis danos aos municípios vizinhos, integrados em RM. Nelson Jobim também demonstra apreensão com a possível confusão causada pelas tentativas de municipalizar o serviço em áreas metropolitanas, onde, segundo ele, os serviços não podem ser definidos explicitamente. Apesar de reconhecer essa indefinição, nem esse ministro nem nenhum outro parecem dispostos a deliberar sobre e tentar esclarecer este ponto.

6. Os ministros não fazem uma discussão aprofundada sobre o interesse local e o interesse comum no âmbito da RM, mas, a partir das poucas afirmações sobre o tema presentes nos votos, eu diria que prevalece o interesse comum. Maurício Corrêa e Nelson Jobim parecem indicar que, numa RM, o serviço de saneamento básico deve ser tratado como de interesse comum, devendo ser consideradas as necessidades dos municípios vizinhos.

Na decisão do caso, contudo, o interesse local é vencido não pelo interesse comum do outros municípios da RM, mas pelo interesse do estado e da SABESP. A decisão de mérito, afinal, é sobre o prazo para o pagamento da rescisão do contrato com a Companhia, e não sobre a titularidade do serviço de saneamento básico.

7. Os conflitos na definição de competências para planejar e executar o serviço de saneamento básico ocorrem entre o município e o estado.

Voto do Ministro relator: O ministro Maurício Corrêa aponta, inicialmente, que o primeiro fundamento do pedido de medida cautelar diz respeito à inconstitucionalidade formal do dispositivo impugnado. Para o estado requerente, está configurado o “*fumus boni iuris*”, pois a norma posta pela Assembleia Legislativa, via texto constitucional, fere o princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da CF, ao excluir do processo legislativo a participação do Poder Executivo. Segundo o ministro, o governador invoca, nesse sentido, a ADI 152 - MG.

Para o relator, o *caput* do art. 293 da Constituição paulista, não impugnado, está em consonância com o que dispõe o art. 30, V, da CF. Sobre o parágrafo único, impugnado nesta ação direta, o ministro reproduz parecer de Geraldo Ataliba e afirma que as questões relativas ao gerenciamento dos bens e dos serviços prestados pelo estado devem ser tratadas por lei ordinária, de iniciativa concorrente, não havendo previsão constitucional que atribua iniciativa exclusiva ao chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º da CF). Desta forma, a lei deve ser submetida ao respectivo processo legislativo, de forma que não pode ser excluída a participação do Poder Executivo na sua elaboração, para sanção ou para veto,

como determina o art. 66 da CF. Se, de outra forma, a matéria for tratada na Constituição do estado, fica alijada a participação do Poder Executivo no processo legislativo, porque tais normas não estão sujeitas a sanção ou veto.

O ministro afirma que também está configurado o "periculum in mora", com a iminente aplicação de normas municipais visando reaver o serviço de saneamento básico, com elevados ônus para a empresa pública paulista. No Município de Santos, já foi promulgada e publicada LC (LC 284/97), a qual implicará na cisão do saneamento básico numa RM, com previsíveis danos à prestação do serviço aos municípios vizinhos, além do prazo de 25 anos para ressarcir o estado (§ 3º). Ante o exposto e vendo presentes a relevância dos fundamentos jurídicos do pedido e a conveniência da concessão da medida cautelar pleiteada, o ministro defere a liminar, com efeito *ex nunc*. Assim, concede a liminar para suspender a eficácia do parágrafo único do art. 293 da Constituição do Estado de São Paulo até o julgamento final desta ação, por inconstitucionalidade formal.

Voto Ministro Nelson Jobim: O ministro, primeiramente, reproduz o art. 30, V da CF. Afirma que se tem como praticamente pacífico que o saneamento básico é da competência do município e informa que, no início do século, os estados constituíram companhias para explorar esse serviço, tendo em vista a incapacidade dos próprios estados e municípios de fazê-lo.

Jobim reproduz também o art. 21, XX e o art. 25, §3º da CF, sendo este último referente às RMs. Segundo o ministro, à medida que o estado define uma RM por LC, objetiva integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas. E aduz também que é evidente que deve haver, historicamente, nas relações da SABESP, negócios jurídicos estabelecidos com os municípios, seja por concessão ou por permissão, mas é uma relação jurídica entre a SABESP e os municípios. Aqui, está-se adentrando em negócio tipicamente contratual. Ademais, o ministro afirma crer que o Tribunal terá de se preparar para uma enormidade de demandas decorrentes do fato de haver um grande movimento de tentativa de municipalização desses serviços. Segundo ele, o ministro Sepúlveda Pertence observou que isso acarretará numa enorme confusão nas áreas metropolitanas, cujos serviços não podem ser definidos explicitamente, ainda mais em grandes complexos urbanos, como é o caso do estado de São Paulo.

O ministro afirma ainda que os fundamentos explicitados pelo relator fazendo uma distinção essencialista entre matéria constitucional e não-constitucional, causam-lhe "dificuldades de raciocínio". Assim, acompanha o relator, mas não adentra na discussão em relação à divisão de poderes, pois é a atribuição da própria Constituição, não se podendo vedar que esta altere a forma pela qual se desenha alguns exercícios. Ao fim, portanto, o ministro concede a liminar, "em relação a essa emenda constitucional disciplinando matéria exclusivamente contratual em detrimento das relações contratuais necessárias a sua estabilização".

Voto Ministro Marco Aurélio: Este ministro afirma que o *caput* do art. 293 da Constituição paulista repete o texto do inciso V do art. 30 da CF, mas o parágrafo único desse artigo cogita de uma indenização devida à SABESP. E aí, impõe-se, quanto ao pagamento dessa indenização, o prazo dilatado e até 25 anos, olvidando-se a natureza jurídica da Companhia e interesses dos acionistas minoritários.

Acompanha o relator, entendendo que a matéria não deve ser regida por lei e suspendendo a eficácia do preceito.

Voto Ministro Sepúlveda Pertence: Para este ministro, parece frágil a tentativa de impugnar o trato da matéria na Constituição estadual apenas porque seria matéria de lei ordinária. Afirma que o Tribunal tem chegado a coisa semelhante com relação às normas constitucionais estaduais que constituam uma verdadeira fraude à reserva de iniciativa do Executivo, mas que ele rejeita ampliar a restrição à Constituição estadual. Na verdade, segundo o ministro, a norma impugnada dispôs sobre indenização devida por encampação de concessão do serviço público e isso – por força do art. 175, parágrafo único, I, da CF – parece-lhe matéria de lei federal. Entende que tal dispositivo da CF inclui no âmbito material da competência da União para estabelecer normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública (art.22, XXVII, da CF), o tema impugnado no parágrafo único do artigo 293 da Constituição paulista. Comenta que, de início, a matéria lhe pareceu contratual, mas é, especificamente, relativa ao contrato de concessão e às consequências da sua rescisão.

Em um aparte, o ministro Moreira Alves diz ter a impressão de que o art. 175 estabelece a respeito de condições abstratas e, no caso presente, trata-se de aplicação concreta.

O ministro Pertence retoma afirmando não dizer que uma lei federal, com esse conteúdo, seria materialmente constitucional, só está dizendo que a matéria é de competência federal. Concorde que seria da mais duvidosa constitucionalidade se a lei federal prescrevesse, sobre uma determinada sociedade de economia mista de um determinado estado, condições onerosas de tratamento de um crédito seu. O ministro, então, reafirma a incompetência do estado e, conseqüentemente, da Constituição estadual, para dispor a respeito. Concede a liminar.

Voto Ministro Moreira Alves: O ministro está de acordo em deferir a liminar, principalmente pela circunstância de que não podem a Constituição e a legislação infraconstitucional estaduais estabelecer para sociedade de economia mista, que tem personalidade jurídica de direito privado, o modo de indenização com relação a concessões anteriores, que são atos jurídicos perfeitos.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo, com eficácia *ex nunc*, até a decisão final da ação, a execução e aplicabilidade do parágrafo único do art. 293, da Constituição do Estado de São Paulo.

Ementa: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 293 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Disposição da Constituição que concede prazo de até vinte e cinco anos para o pagamento, pelos municípios, da indenização devida pela encampação dos serviços de saneamento básico (água e esgoto) prestados, mediante contrato, e pelos investimentos realizados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, sociedade de economia mista estadual. 2. Plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) da tese sustentada pelo Estado requerente porque a norma impugnada fere o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), a que está submetido o constituinte estadual (CF, art. 25), restando excluída a participação do Poder Executivo no processo legislativo da lei ordinária. Fere, também, a exigida participação do

Poder Executivo no processo legislativo, mediante sanção ou veto, como previsto no art. 66 da Constituição Federal. 3. Periculum in mora caracterizado pela iminente aplicação da norma a Municípios que já editaram lei para assumirem a prestação dos serviços públicos referidos. 4. Medida cautelar deferida com efeito ex-nunc - por estarem presentes a relevância dos fundamentos jurídicos do pedido e a conveniência da sua concessão - até o julgamento final da ação.

Casos citados/ Precedentes:

ADI 152/92: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 286 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, QUE CONSIDERA COMO DE PROFESSOR, PARA OS FINS DE APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE E DE TODOS OS DIREITOS E VANTAGENS DA CARREIRA, O TEMPO DE SERVIÇO DE OCUPANTE DE CARGO OU FUNÇÃO DO QUADRO DO MAGISTERIO OU DE REGENTE DE ENSINO. Inconstitucionalidade material, no que concerne a aposentadoria especial de professor, prevista no art. 40, III, "b" da CF/88, já que a estendeu a todos os cargos e funções do "Quadro do Magistério" e, ainda, ao de "Regente de Ensino", resultando contempladas pelo benefício classes de servidores ligadas exclusivamente a atividades de caráter administrativo, estranhas a sala de aula. Inconstitucionalidade formal, no alusivo as demais vantagens, por afronta ao princípio da independência dos Poderes do Estado, a que estava adstrito o Constituinte Estadual, por força do disposto no art. 25, da CF/88 e no art. 11 do ADCT/88, posto que se trata de matéria de iniciativa privativa do Governador do Estado. Procedência da ação, declarada a inconstitucionalidade do art. 286 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Caso da Constituição do RJ (Câmaras Municipais)

Classe e nº: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1841

Data do julgamento: 18/06/1998

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator: Min. MARCO AURÉLIO

Partes: REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Fatos: O governador do estado do Rio de Janeiro ajuíza ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar suspensiva, contra o parágrafo único do art. 357 da Constituição carioca. Ressalta-se o conflito do citado dispositivo com o §3º do art. 25 da CF. O relator indica que, segundo o raciocínio desenvolvido na inicial, o preceito estadual acabou por introduzir requisito não só estranho à CF como conflitante com ela. A instituição das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões caberia aos estados, via LC, não se podendo conceber a submissão do tema ao crivo das Câmaras Municipais. Remete-se ao decidido na ADI 796, em que se discutia a necessidade de aprovação em plebiscito para criar-se uma RM. Requer-se a concessão de liminar, pois o dispositivo impugnado acaba por inviabilizar a eficácia da LC nº 87, quanto à integração e realização das funções públicas de interesse comum.

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 357 - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual e dependerá de consulta prévia mediante plebiscito às populações diretamente interessadas. (Redação Original)

Parágrafo único - A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal.

(Constituição do Estado do Rio de Janeiro)

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.

(Constituição Federal de 1988)

Lei Complementar Nº 87/97 - RJ - Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, defina as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências.

Questões relevantes: Questiona-se a constitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a conveniência da concessão de medida liminar. É constitucional exigir a aprovação das Câmaras Municipais para a criação de uma RM?

Fundamento principal: A necessidade de submeter-se à prévia aprovação da Câmara Municipal a participação do município em uma RM, aglomeração urbana ou microrregião não está de acordo com os parâmetros da CF em seu §3º, art. 25. Essa exigência poderia atrapalhar a integração dos municípios e a consecução das funções públicas de interesse comum.

1. Entende-se que a decisão para a criação de uma RM, aglomeração urbana ou microrregião cabe apenas ao estado, utilizando-se de LC. Essa decisão seria, portanto, compulsória para os municípios.

2. Não é apresentado um conceito de "região metropolitana".

3. As expressões "microrregião" e "aglomeração urbana" só aparecem numa indicação da legislação. Os ministros não diferenciam estes conceitos do conceito de "região metropolitana".

4. O caso trata da criação de uma RM. O Tribunal decidiu que é inconstitucional a exigência de aprovação prévia das Câmaras Municipais para instituir uma RM, aglomeração urbana ou microrregião. Para o STF, o §3º do art. 25 da CF indica que a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões somente está sujeita a LC editada pelo estado.

5. Não há uma discussão sobre os termos interesse local e interesse comum no âmbito da RM.

6. Prevalece o interesse comum. O Tribunal entendeu que a integração e a

realização das funções públicas de interesse comum não devem ser submetidas a interesses isolados de um município. Assim, decidiu-se que, para a criação de uma RM, não seria benéfico exigir a aprovação das Câmaras Municipais de cada município, pois os municípios poderiam dificultar a integração ao colocar seus interesses locais acima do interesse comum.

7. Os conflitos na definição de competências para criar uma RM ocorrem entre o estado e os municípios. Importante notar que estes últimos não são parte na ação, a qual envolve apenas o Legislativo e Executivo do estado.

Voto do Ministro relator: Para Marco Aurélio, o argumento do estado do Rio de Janeiro é relevante. Segundo o ministro, o §3º do art. 25 da CF indica que a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões somente está sujeita a LC editada pelo estado. Relembrando a decisão da ADI 796, sobre a Constituição do Espírito Santo e a exigência de plebiscito, o ministro diz que, seguir o mesmo raciocínio usado no caso citado, leva ao deferimento da liminar na presente ação. Afirma que se previu, de forma totalmente alienada dos parâmetros da CF, a necessidade de submeter-se à prévia aprovação da Câmara Municipal a participação do município em uma RM, aglomeração urbana ou microrregião. Assim, para o ministro, o risco de manter-se com plena eficácia o preceito impugnado está na existência de LC editada pelo estado cuja eficácia fica, quanto à integração e realização das funções públicas de interesse comum, submetida a interesses isolados e momentâneos de um ou outro município.

Defere a liminar e suspende, até decisão final desta ADI, a eficácia do parágrafo único do artigo 357 da Constituição do estado do Rio de Janeiro.

Voto de cada Ministro: Os outros Ministros presentes à sessão (Carlos Velloso, Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Ilmar Galvão e Nelson Jobim) não proferiram votos.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, os efeitos do parágrafo único do art. 352, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Ementa: REGIÃO METROPOLITANA - AGLOMERAÇÃO URBANA OU MICRORREGIÃO - CRIAÇÃO - REQUISITO - APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. Ao primeiro exame, discrepa do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal norma de Carta de Estado que submete a participação de município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião à aprovação prévia da câmara municipal. Liminar deferida para suspender a eficácia do preceito em face do concurso da relevância da argumentação jurídico-constitucional, da conveniência e do risco de manter-se com plena eficácia o preceito, obstaculizada que fica a integração e realização das funções públicas de interesse comum.

Casos citados/ Precedentes:

ADI 796/98: Ementa - Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, §1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, "ut" art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões

metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e "periculum in mora" caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, "ex nunc", a vigência do parágrafo § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Classe e nº: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1841

Data do julgamento: 01/08/2002

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator: Min. CARLOS VELLOSO

Partes: REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Fatos: O governador do estado do Rio de Janeiro propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de suspensão cautelar, contra o parágrafo único do art. 357 da Constituição estadual. O dispositivo impugnado condiciona a participação de município em RM, aglomeração urbana ou microrregião à prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal. O autor alega ofensa ao art. 25, §3º da CF e sustenta a impossibilidade de o Constituinte estadual inovar a ordem constitucional. Para o requerente, não cabe ao Constituinte estadual impor restrições ao processo legislativo local senão quando em simetria com o disposto na CF, nos termos do art. 11 do ADCT. Sustenta também a competência privativa dos estados para disciplinar a matéria, sem que esteja condicionada a qualquer manifestação de vontade dos demais entes federativos. O governador ainda apresenta as ADIs 568 (MC) e 796 como precedente do STF no sentido da inconstitucionalidade pleiteada.

O STF, em 18/06/1998, deferiu o pedido de medida cautelar. Requisitadas informações, o Presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro defendeu a inconstitucionalidade da norma impugnada, pelos fundamentos sustentados pelo requerente. Já o Advogado-Geral da União, opinou pela improcedência da ação, alegando que a supremacia da CF sobre a Constituição do estado não impede o exercício do ente federado na atividade criadora do constituinte estadual. Assim, para o AGU, o constituinte estadual pode ampliar certas prerrogativas dos municípios, só não pode restringir o que consta da CF. Sustenta ainda a razoabilidade da norma impugnada, a teor dos artigos 29 a 31 da CF, que garantem ao município ampla prerrogativa política na administração das matérias de seu peculiar interesse. Por fim, o AGU faz referência ao decidido na ADI 72.

O Procurador-Geral da República opinou pela procedência da ação. Ademais, o requerente informa que o dispositivo impugnado não sofreu alteração, apesar na mudança do *caput* do artigo em tela, por força da Emenda Constitucional estadual nº 23, de 2001.

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 357 - A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por Lei Estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos após divulgação dos Estudos de Viabilidade

Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23/01)

Parágrafo único - A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal.

(Constituição do Estado do Rio de Janeiro)

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.

(Constituição Federal de 1988)

Art. 11 - Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

(Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)

Questões relevantes: Questiona-se a constitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Fundamento principal: O art. 25, §3º da CF confere aos estados competência para instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, nada mais exigindo do que LC estadual.

1. Entende-se que a decisão para a criação de uma RM, aglomeração urbana ou microrregião cabe apenas ao estado, utilizando-se de LC. Essa decisão seria, portanto, compulsória para os municípios.

2. Não é apresentado um conceito de "região metropolitana".

3. As expressões "microrregião" e "aglomeração urbana" só aparecem numa indicação da legislação. Os ministros não diferenciam estes conceitos do conceito de "região metropolitana".

4. O caso trata da criação de uma RM. O Tribunal decidiu que é inconstitucional a exigência de aprovação prévia das Câmaras Municipais para instituir uma RM, aglomeração urbana ou microrregião. Para o STF, o §3º do art. 25 da CF indica que a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões somente está sujeita a LC editada pelo estado.

5. Não há uma discussão sobre os termos interesse local e interesse comum no âmbito da RM.

6. Não prevalece o interesse local. O Tribunal determinou que a decisão sobre a criação de uma RM cabe apenas ao estado.

7. Os conflitos na definição de competências para criar uma RM ocorrem entre o estado e os municípios. Importante notar que estes últimos não são parte na ação, a qual envolve apenas o Legislativo e Executivo do estado.

Voto do Ministro relator: Carlos Velloso afirma que o art. 25, §3º da CF confere aos estados competência para instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, nada mais exigindo do que LC estadual. A Constituição carioca, para o ministro, incorreu em inconstitucionalidade material ao sujeitar a criação

dessas entidades à prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal. Assim, julga procedente a ação e declara a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Voto de cada Ministro: Os outros Ministros presentes à sessão (Marco Aurélio, Moreira Alves, Sydney Sanches, Ilmar Galvão, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes) não proferiram votos.

Decisão: Por votação unânime, o Tribunal julgou a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Ementa: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - ADIn julgada procedente.

Casos citados/ Precedentes:

ADI 72 QO/90²⁹⁶: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO: INDECLINABILIDADE DA DEFESA DA LEI OU ATO NORMATIVO IMPUGNADO (CF, ART. 103, PAR. 3.). ERIGIDO CURADOR DA PRESUNÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI, AO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, OU QUEM LHE FAÇA AS VEZES, NÃO CABE ADMITIR A INVALIDEZ DA NORMA IMPUGNADA, INCUMBINDO-LHE SIM, PARA SATISFAZER REQUISITOS DE VALIDADE DO PROCESSO DA AÇÃO DIRETA, PROMOVER-LHE A DEFESA, VEICULANDO OS ARGUMENTOS DISPONÍVEIS.

ADI 568 MC/91: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO AMAZONAS - SERVIDOR PÚBLICO - CONCESSÃO DE VANTAGEM - ALEGADA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO - EXTENSÃO E LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 11, impôs aos Estados-membros, no exercício de seu poder constituinte, a estrita observância dos princípios consagrados na Carta da República. - O poder constituinte decorrente, assegurado as unidades da Federação, e, em essência, uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada da Lei Fundamental. - Modalidades tipológicas em que se desenvolve o poder constituinte decorrente: poder de institucionalização e poder de revisão. Graus distintos de eficácia e de autoridade. Doutrina. - A norma que, inscrita em constituição estadual, autoriza o servidor público a computar, para efeito de adicional pelo tempo de exercício de cargo ou função de confiança, o período de serviço prestado nas três esferas de governo, sugere a discussão em torno da extensão do poder constituinte deferido aos Estados-membros, no que concerne a observância dos princípios inerentes ao processo legislativo instituídos na Carta da República. - A alta relevância da questão - alcance do poder constituinte

²⁹⁶ Neste caso, o STF decidiu que o AGU não pode opinar pela procedência de uma ADI, devendo defender a norma impugnada.

decorrente atribuído aos Estados-membros - torna possível invocar o juízo de conveniência, que constitui critério adotado e aceito pelo Supremo Tribunal Federal, em sede jurisdicional concentrada, para efeito de concessão da medida cautelar. Precedentes.

ADI 796/98: Ementa - Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, §1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, "ut" art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e "periculum in mora" caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, "ex nunc", a vigência do parágrafo § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Caso da inclusão de município em RM

Classe e nº: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2809
Data do julgamento: 25/09/2003
Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA
Partes: REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL REQUERIDO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Fatos: O governador do estado do Rio Grande do Sul propôs ação direta de inconstitucionalidade da LC Estadual nº 11539/00, a qual inclui o município de Arroio dos Ratos na RM de Porto Alegre. O requerente afirma que o ato teve iniciativa parlamentar e mesmo sendo vetado pelo Chefe do Poder Executivo, acabou sendo promulgado pela Assembleia Legislativa. Por essa razão, apresentaria vício formal e afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). Sustenta a ocorrência de violação dos artigos 61, §1º, II, "e"; 63, I; e 84, III e VI, da CF, no que se refere à iniciativa de projeto de lei que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, especialmente nos casos em que isso acarrete aumento de despesa pública. Alega também que não se demonstrou a existência de interesse comum que justificasse a inclusão do citado município na respectiva RM, em descompasso com o art. 25, §3º da CF. Ao prestar as informações solicitadas, a Assembleia Legislativa defendeu a legitimidade da norma, uma vez que apenas incluiu o referido município na RM de Porto Alegre, sem com isso promover qualquer criação, estruturação ou definição de atribuições de órgãos integrantes da Administração Pública. Afirma, ainda, inexistir qualquer acréscimo de despesa, dado que o montante de recursos orçamentários destinados à gestão da RM independe do número de municípios que a compõe (art. 16, §§ 1º e 2º da CE) e que o município de Arroio dos Ratos é limítrofe de Porto Alegre.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela constitucionalidade da norma, por não se haver configurado a alegada interferência do Legislativo nos comandos do Executivo, sendo a matéria estranha àquelas cuja iniciativa é reservada ao Governador. Além do que, a circunstância da inclusão de um município na região não resulta em aumento de despesa, estando o preceito em conformidade com o art. 25, §3º da CF. No mesmo sentido, o Procurador-Geral da República opina pela improcedência da ação, visto que a matéria não é de iniciativa privativa do Governador nem gera aumento de despesa, tendo sido observados os requisitos constitucionais para a inclusão do município na RM.

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 1º - Fica incluído o Município de Arroio dos Ratos na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Art. 2º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

(Lei Complementar Nº 11539/00 - RS)

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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.

Art. 48 - Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. (Redação Original)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 63 - Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei; (Redação Original)

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela EC 32/01)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela EC 32/01)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (Incluída pela EC 32/01)

(Constituição Federal de 1988)

Art. 16 - O Estado poderá instituir, mediante lei complementar, região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. (Redação Original)

§ 1º - A participação de Município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de aprovação por sua Câmara Municipal.

§ 2º - Para a organização, o planejamento e a gestão das regiões de que trata este artigo, serão destinados, obrigatoriamente, recursos financeiros específicos no orçamento estadual e nos orçamentos dos Municípios que as integram.

Art. 16 - O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões.

(Redação dada Emenda Constitucional n.º 28, 2001)

§ 1º - O Estado poderá, mediante lei complementar, com os mesmos fins, instituir, também, redes de Municípios, ainda que não limítrofes. (Redação dada EC 28/01)

§ 2º - Cada região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede de Municípios disporá de órgão de caráter deliberativo, com atribuições e composição fixadas em lei complementar. (Redação dada EC 28/01)

§ 3º - Para o atingimento dos objetivos de que tratam este artigo e seus parágrafos, serão destinados, obrigatoriamente, os recursos financeiros necessários e específicos no orçamento do Estado e dos Municípios. (Redação dada EC 28/01)

(Constituição do Estado do Rio Grande do Sul)

Questões relevantes: A lei estadual de iniciativa parlamentar que inclui município na RM é inconstitucional? Essa iniciativa é privativa do Chefe do Executivo? Essa inclusão aumenta os gastos do estado? Jobim questiona se essa inclusão importa em alterar competência de entidade estadual.

Fundamento principal: De acordo com a CF, compete ao governador organizar e dispor sobre o funcionamento da Administração estadual, bem como iniciar o processo legislativo destinado à criação e extinção de órgãos no âmbito do Poder Executivo. A inclusão de município em RM já criada não equivale a qualquer dessas hipóteses. Também não há violação ao art. 63, I da CF. O que o dispositivo veda é o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa. De qualquer forma, o requerente não provou de forma concreta o alegado acréscimo.

1. Segundo o relator, trata-se, no caso, de gestão territorial compartilhada de

interesses comuns, autorizada pela CF, que tem no estado um dos partícipes e seu coordenador, mas não o responsável único pelo sistema. Corrêa reproduz José Afonso da Silva, "a titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao estado e aos municípios envolvidos", e afirma que não se aplica ao caso o fundamento de que só o governador é que pode iniciar o processo legislativo relacionado com as regiões metropolitanas. Não se trata, portanto, de estruturação e funcionamento de um órgão do estado apenas, hierarquicamente subordinado ao governador, mas de organismo composto de diversos entes federados que, em posição de igualdade, somam esforços em prol do bem comum, abrindo mão cada qual de parte de suas respectivas autonomias administrativas em benefício da harmonia do conjunto de todos eles.

Já Marco Aurélio afirma que, segundo a Constituição do RS, o próprio estado tem de proporcionar receita para o desenvolvimento da RM. A seu ver, trataria de um serviço *lato sensu* do próprio estado, devendo ser do governador a iniciativa para extensão ou aumento desse serviço.

Deste modo, vê-se que o Tribunal aponta no sentido de o estado ter um papel relevante no planejamento e organização da RM. Ainda assim, Jobim ressalta que o estado não é o único partícipe e que a titularidade dos serviços comuns deve ser compartilhada entre esse ente e os municípios envolvidos. Ademais, numa RM, os diversos entes federados, em posição de igualdade, abririam mão de parte de suas autonomias.

2. Para o relator, a RM seria um organismo composto de diversos entes federados que, em posição de igualdade, somam esforços em prol do bem comum, abrindo mão cada qual de parte de suas respectivas autonomias administrativas em benefício da harmonia do conjunto de todos eles. De acordo com Corrêa, o art. 25, §3º tem por objetivo possibilitar ao estado, por meio de seus representantes, a união de municípios territorialmente próximos e que por essa razão tenham interesses e problemas comuns, de sorte que possam encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam à população envolvida, e não apenas de cada um dos municípios ou do próprio estado, isoladamente considerados.

3. Não aparecem as expressões "microrregião" ou "aglomeração urbana".

4. O caso não trata especificamente da criação de uma RM, mas da inclusão de um município em uma RM já estabelecida. Ainda assim, o relator cita a ADI 1841 e estabelece critérios para que os estados possam criar RMs. Corrêa afirma que os requisitos constitucionais ao serem observados são: a existência de LC; tratar-se de um conjunto de municípios limítrofes; e ter como finalidade a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

5. Para o relator, a situação geográfica de municípios limítrofes, por si mesma, traz ínsita a existência da reciprocidade de interesses comuns baseados na conveniência de sua gestão compartilhada.

6. A meu ver, prevalece o interesse comum de integração dos municípios.

7. O conflito acerca da inclusão de um município na RM ocorre apenas no âmbito estadual, entre o Executivo e o Legislativo.

Voto do Ministro relator: Maurício Corrêa informa que as razões de veto

apresentadas pelo governador para justificar a inconstitucionalidade da norma impugnada datam de setembro de 2000, anteriormente à promulgação da EC 32 de 11/09/01, que alterou o art. 61, II, "e" e o art. 84, VI. Como a ação foi proposta em 31/12/02, para o ministro é evidente que é a redação dada pela EC 32 que deverá servir de confronto para o exame da questão.

Prossegue o ministro afirmando que, de acordo com a CF, compete ao governador organizar e dispor sobre o funcionamento da Administração estadual, bem como iniciar o processo legislativo destinado à criação e extinção de órgãos no âmbito do Poder Executivo. Para o ministro, a inclusão de município em RM já criada não equivale a qualquer dessas hipóteses, daí não se poder dizer que houve intromissão na organização administrativa do município.

Segundo o ministro, trata-se, no caso, de gestão territorial compartilhada de interesses comuns, autorizada pela CF, que tem no estado um dos partícipes e seu coordenador, mas não o responsável único pelo sistema. Corrêa reproduz José Afonso da Silva, "a titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao estado e aos municípios envolvidos"²⁹⁷, e afirma que não se aplica ao caso o fundamento de que só o governador é que pode iniciar o processo legislativo relacionado com as RMs. Não se trata, portanto, de estruturação e funcionamento de um órgão do estado apenas, hierarquicamente subordinado ao governador, mas de organismo composto de diversos entes federados que, em posição de igualdade, somam esforços em prol do bem comum, abrindo mão cada qual de parte de suas respectivas autonomias administrativas em benefício da harmonia do conjunto de todos eles. Para o ministro, tal atuação insere-se legitimamente dentro dos limites de competência do Poder Legislativo estadual de modo a disciplinar situações como a dos autos, relacionadas com a ampliação da abrangência de RMs.

De acordo com Corrêa, o art. 25, §3º tem por objetivo possibilitar ao estado, por meio de seus representantes, a união de municípios territorialmente próximos e que por essa razão tenham interesses e problemas comuns, de sorte que possam encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam à população envolvida, e não apenas de cada um dos municípios ou do próprio estado, isoladamente considerados. Afirma que para isso basta a edição de LC estadual, conforme o decidido na ADI 1841, desde que obedecida a exigência constitucional de existência de limites territoriais contíguos, dos quais decorrem o reconhecimento da existência de interesses comuns. Segundo o ministro, esses requisitos foram observados, não havendo vício formal ou mesmo material. Dessa forma, torna-se clara a legitimidade do ato em causa, sem qualquer ofensa ao postulado da separação de poderes.

Corrêa aponta também ter a Assembleia Legislativa informado que o município de Arroio dos Ratos é limítrofe do de Porto Alegre e está mais próximo da Capital que vários outros integrantes da RM. Afirma que tal situação geográfica, por si mesma, traz ínsita a existência da reciprocidade de interesses comuns baseados na conveniência de sua gestão compartilhada, segundo o juízo de valor do Legislativo.

Ademais, para o ministro, também não há violação ao art. 63, I da CF. O que o

²⁹⁷ *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 145.

dispositivo veda é o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa. De qualquer forma, o requerente não provou de forma concreta o alegado acréscimo. Ao contrário, a requerida é que comprovou dispor a Constituição estadual (art. 16, §2º) sobre a exigência de alocação de recursos financeiros específico no orçamento estadual e dos municípios, sendo irrelevante a inclusão de um ou outro município. Assim, para o ministro, o acréscimo no número de participantes não importará, necessariamente, maior ônus para o estado, já que se cuida de despesa fixa vinculada à RM e que a realização efetiva de obras e serviços depende de autorização orçamentária específica.

Aludindo ao trecho de Alexandre de Moraes citado no parecer da PGR, Corrêa afirma que os requisitos constitucionais ao serem observados são: a existência de LC; tratar-se de um conjunto de municípios limítrofes; e ter como finalidade a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Para o ministro, no caso em tela, esses requisitos foram preenchidos.

Pelo exposto, julga improcedente a ação.

Voto do Ministro Nelson Jobim²⁹⁸: O ministro afirma que não tem oposição em relação a essa inclusão. Faz a observação de que há entidades estaduais, como a METROPLAN, mantidas pelo estado, que têm como o universo de atuação a RM. Alega que, na medida em que se inclui um município dentro de uma RM que está sendo atendida eventualmente por uma entidade pública estadual, isso aumenta o universo de ação desta unidade pública estadual.

Em aparte, Corrêa pergunta se Jobim está abordando essa questão porque entende ser a RM um ente político administrado pelo estado. Jobim responde que não; afirma que se a Assembleia incluiu o município, não foi por gratuidade. Jobim alega querer estabelecer isso com restrição para dizer que pode incluir agora, se dessa colocação importa em alterar competência de entidade estadual a ela não se aplica.

Em novo aparte, Corrêa afirma que a restrição é prudente, mas não se aplica ao caso. O ministro Britto pergunta se é "ad futurum". Jobim responde que não é futuro, observa que há uma entidade em Porto Alegre, da qual foi membro, era mantida com verba do estado no governo Simon, que administrava e investia dinheiro público estadual na sua competência da área metropolitana, definida pela lei estadual de iniciativa do governador. Afirma que não há problema de incluir o município, mas esta conclusão não fará com que este município, incluído unilateralmente pelo Legislativo, vá ampliar a competência eventual dessa entidade. Essa é a restrição que faz. Inclua-se, mas que desta inclusão não se decorra nenhuma consequência na área administrativa.

Corrêa informa que o Tribunal, dentro de alguns dias, enfrentará essa questão das RMs com mais profundidade, porque está em pauta há muito tempo a demanda da lei estadual que criou a RM do Rio de Janeiro, em que se alega invasão da competência dos municípios. Afirma que, embora o tema não seja exatamente o aqui tratado, guarda, na origem, semelhanças.

Conclui Jobim que, com a restrição apontada, acompanha o relator para admitir que integre a configuração.

Voto do Ministro Sepúlveda Pertence: Acompanha o voto do relator. Afirma que a

²⁹⁸ Voto extremamente confuso.

previsão constitucional da criação, por LC estadual, das RMs, não implica, por si mesma, criação de órgãos estaduais. Se a Constituição estadual prevê criação de órgão estadual e despesas estaduais específicas dessa RM, o problema não se resolve no STF, mas na ação direta de inconstitucionalidade estadual. Julga improcedente a ação.

Voto vencido - Ministro Marco Aurélio: O ministro afirma que, na inicial, assevera-se que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, é manifestamente inconstitucional, porquanto se destina a dispor sobre processo de criação, atribuição e organização dos serviços públicos, aumentando os encargos financeiros do estado, o que estaria na esfera de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Segundo Marco Aurélio, a partir do momento em que se tem a participação de mais um município, evidentemente os recursos têm de ser aumentados. O ministro Jobim comenta que os recursos não são aumentados, o município que nunca contribuiu com esse recurso passa a ter direito à participação. Marco Aurélio aponta que, segundo a Constituição estadual, o próprio estado tem de proporcionar receita para o desenvolvimento da RM. A seu ver, trataria de um serviço *lato sensu* do próprio estado, devendo ser do governador a iniciativa para extensão ou aumento desse serviço. Considerada essa premissa e o esclarecimento quanto à Constituição estadual, à finalidade da RM e à obrigatoriedade de o estado injetar recursos para o desenvolvimento da região, julga procedente o pedido formulado, ante o vício de iniciativa.

Debate: A discussão transcrita no acórdão parece estar incompleta, o que torna ainda mais difícil a compreensão do diálogo. Os ministros discutem se a inclusão do município na RM traria gastos ao estado. Segundo Marco Aurélio, o problema é que haveria um tratamento diferenciado em relação a esse município. Já Sepúlveda Pertence afirma que o conceito constitucional federal de RM não implica a criação de órgão estadual, nem despesas estaduais, mas, sim, a integração de serviços de competência municipal. Para Ayres Britto, a questão da despesa parece irrelevante, no caso, para efeito de fixação da competência privativa do Presidente da República. Afirma que, na matéria, a competência reservada ao Presidente da República deve ser interpretada restritivamente, porque quem tem competência para legislar é o Poder Executivo. Cita, ainda, o art. 48 da CF, que diz competir ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação; vencido o ministro Marco Aurélio, que a julgava procedente por vício de iniciativa.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIÃO METROPOLITANA. INTERESSES COMUNS. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. MUNICÍPIOS LIMÍTROFES. LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NA LEI. INEXISTÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. 1. Região metropolitana. Municípios limítrofes. Observância do disposto no artigo 25, § 3o, da Carta Federal, que faculta ao estado-membro criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, destinadas a regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns. 2. Criação de regiões metropolitanas. Exigência de lei complementar estadual. Inclusão de município limítrofe por ato da Assembleia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um

organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência. 3. Lei Complementar. Existência de limites territoriais. Observância dos requisitos constitucionais. Inocorrência de vício formal ou material. 4. Violação ao artigo 63, I, da Constituição Federal. Inclusão de município no âmbito da região metropolitana instituída. Aumento de despesa em projeto de iniciativa do Poder Executivo. Inexistência. A alocação de recursos financeiros específicos no orçamento estadual e municipal é destinada à organização, planejamento e gestão da região metropolitana, no âmbito da qual está inserido o município limítrofe. 5. Despesa fixa vinculada à região metropolitana. Ausência de ônus maior para o Estado na realização de obras e serviços. Obrigatoriedade de prévia autorização orçamentária específica. Observância. Ação julgada improcedente.

Casos citados/ Precedentes:

ADI 1841/02: Ementa - CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - ADIn julgada procedente.

Observações: A Constituição do RS também subordinava a criação de uma RM à aprovação das Câmaras Municipais. Essa exigência foi declarada inconstitucional pelo STF, na ADI 1841, em que se questiona a Constituição carioca. A Emenda Constitucional estadual nº 28/01²⁹⁹, alterou a Constituição do Rio Grande do Sul,

²⁹⁹ Art. 1º - O art. 16 da Constituição do Estado e seus parágrafos passam a ter a seguinte redação:

"Art. 16 - O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões.

§ 1º - O Estado poderá, mediante lei complementar, com os mesmos fins, instituir, também, redes de Municípios, ainda que não limítrofes.

§ 2º - Cada região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou rede de Municípios disporá de órgão de caráter deliberativo, com atribuições e composição fixadas em lei complementar.

§ 3º - Para o atingimento dos objetivos de que tratam este artigo e seus parágrafos, serão destinados, obrigatoriamente, os recursos financeiros necessários e específicos no orçamento do Estado e dos Municípios."(NR)

Art. 2º - O art. 17 da Constituição do Estado passa a ter a seguinte redação:

"Art. 17 - As leis complementares previstas no artigo anterior só terão efeitos após a edição da lei municipal que aprove a inclusão do Município na entidade criada."(NR)

Art. 3º - O art. 166 da Constituição do Estado passa a ter a seguinte redação:

"Art. 166 - A política de desenvolvimento estadual e regional, em consonância com os princípios da ordem econômica, tem por objetivo promover:

I - a melhoria da qualidade de vida da população com desenvolvimento social e econômico sustentável;

II - a distribuição equitativa da riqueza produzida com redução das desigualdades sociais e regionais;

a qual passou exigir uma lei municipal para que o município integrasse uma RM. A justificativa apresentada pelos parlamentares para essa mudança é a conveniência de que essa decisão seja tomada pelo Legislativo e Executivo municipal, em conjunto³⁰⁰. Interessante notar que os referidos parlamentares não parecem ter tomado conhecimento da decisão do STF na ADI 1841, apresentando, até mesmo, um entendimento contrário ao da Corte³⁰¹. Como a regra gaúcha não foi contestada no Supremo, os municípios gaúchos mantêm a prerrogativa de decidir se querem ou não integrar uma RM, diferentemente dos municípios cariocas (ADI 1841) e capixabas (ADI 796).

Caso do tráfego de motocicletas

Classe e nº: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3121
Data do julgamento: 17/03/2011
Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA
Partes: REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO REQUERIDO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Fatos: O governador do estado de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, contra a lei estadual paulista nº 10.884/01. O requerente afirma que vetou inteiramente o projeto de lei que deu origem à norma impugnada, por afronta ao art. 30, I, da CF, mas o veto foi derrubado pela Assembleia Legislativa. Alega que a referida lei é inconstitucional porque a organização do tráfego urbano é assunto de interesse local, segundo dispõe o art. 30, I da CF, de modo que a norma não poderia determinar que o Executivo estadual procedesse à organização do tráfego em áreas de competência do município. A Assembleia Legislativa do estado de São Paulo sustenta que o interesse em tela é regional, e não municipal, de modo que inexistente violação ao art. 30, I da CF. De

III - a proteção da natureza e a ordenação territorial, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados em cada região e o estímulo à permanência do homem no campo;

IV - a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum de uma mesma região, nos termos dos arts. 16, 17 e 18 desta Constituição;

V - a integração e a descentralização das ações públicas setoriais em nível regional, através do planejamento regionalizado."(NR)

Art. 4º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

³⁰⁰ "A adesão do município a entidade regional passa a ter de se fazer por lei formal, ainda que de efeito concreto – isto é, votada e aprovada pela Câmara Municipal, mas sujeita a sanção ou veto do Poder Executivo. O vigente texto constitucional, com a expressão "aprovação por sua Câmara Municipal", remete a deliberação local a um decreto legislativo – sem a participação do Poder Executivo." Justificativa Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/115/AnoProposicao/2001/Default.aspx>>

³⁰¹ "É importante salientar que a adesão do município a entidade regional – diante do princípio da autonomia municipal – não é obrigatória." Justificativa da PEC 115 2001, transformada em EC 28. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/115/AnoProposicao/2001/Default.aspx>>

modo diverso, a Advocacia-Geral da União manifesta-se pela inconstitucionalidade formal da norma impugnada, visto que o art. 22, XI, da CF, confere privativamente à União a competência para legislar sobre trânsito. Afirma que tal competência se justifica pela necessidade de uniformização das regras de tráfego nas vias de circulação em todo o território nacional, para resguardo da segurança dos cidadãos e dos condutores, uma vez que a carteira nacional de habilitação autoriza seu titular a dirigir em todo o país. No mesmo sentido, o Procurador-Geral da República opina pela declaração de inconstitucionalidade formal da lei atacada, também sob o argumento de que há violação ao art. 22, XI, da CF.

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 1º - Torna-se obrigatória a reserva de espaço exclusivo para o tráfego de motocicletas nas vias públicas de grande circulação da Região Metropolitana de São Paulo.

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, serão consideradas vias de grande circulação aquelas determinadas pela autoridade de trânsito.

Art. 2º - A circulação de motocicletas fora da área reservada sujeitará o infrator às penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro.

Art. 3º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

(Lei Nº 10884/01 - SP)

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

XI - trânsito e transporte

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.

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local

(Constituição Federal de 1988)

Art. 2º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram ou que venham a integrar a Região Metropolitana da Grande São Paulo:

IV - transportes e sistema viário

Art. 3º - Compete ao Estado:

VII - o estabelecimento de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle

(Lei Complementar Nº 94/74 - SP)

Questões relevantes: Discute-se a constitucionalidade da lei complementar paulista nº 10.884/01 e a competência dos entes federativos para legislar sobre a organização do tráfego urbano.

Fundamento principal: Afasta-se a inconstitucionalidade decorrente da invasão

de competência para legislar dos municípios. Criar uma “reserva de espaço exclusivo para o tráfego de motocicletas” não parece, a priori, matéria de interesse exclusivamente dos municípios. A lei 10.884/01 padece do vício de inconstitucionalidade formal porque invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito.

1. O Tribunal indica estar de acordo com a lei paulista que determina ser do estado a competência para estabelecer “normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano”.

2. Não é apresentado um conceito de “região metropolitana”.

3. Não aparecem as expressões “microrregião” ou “aglomeração urbana”.

4. O caso não trata especificamente da criação de uma RM.

5. O relator aponta, com base na LC paulista nº 94/74, que a regulação do transporte e do sistema viário da RM é de interesse regional, e não apenas local.

6. Prevalece o interesse regional, segundo o relator.

7. Os conflitos na definição de competências para planejar e executar as “funções públicas de interesse comum” ocorrem entre o estado e o município. Entretanto, a AGU, a PGR e o próprio STF sustentam a competência da União para legislar sobre o trânsito. A discussão envolve, portanto, a competência dos três entes federativos para legislar sobre o tráfego urbano.

Voto do Ministro relator: Joaquim Barbosa, inicialmente, analisa o argumento apresentado pelo requerente de que a norma impugnada viola a autonomia dos municípios, por ser o tráfego urbano assunto de interesse local. O requerente afirma que o legislador estadual não pode regular esse tema, mesmo no que tange à RM, porque a circunstância de o município inserir-se em RM não lhe subtrai a competência para regular questões de interesse local. Sustenta que a disciplina do trânsito urbano é assunto de interesse local e cita precedentes do STF anteriores à CF de 88 (RE 98.588; RE 71.939; RE 77.903).

Para Barbosa, a tese exposta pelo requerente não encontra fundamento em nosso ordenamento jurídico-constitucional. De fato, a criação de RMs está prevista no art. 25, §3º da CF, e é condicionada a edição de LC estadual que fixe as regras de sua organização. Na lei instituidora da RM da Grande São Paulo, é conferida ao estado a competência para estabelecer “normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano” (art. 3º), neles incluídos “transporte e sistema viário” (art. 2º). O interesse, no caso, é regional, o que afasta o argumento de que a norma impugnada seria de competência dos municípios, por tratar de assunto de interesse local.

Barbosa também ressalta que deve ser devidamente entendida a jurisprudência do STF utilizada pelo requerente para sustentar a tese de que mesmo no caso das RMs permanece a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local. O ministro explica que os precedentes mencionados pelo requerente referem-se à localização, no território dos municípios, de pontos de ônibus de linhas intermunicipais. A fixação do lugar de parada obrigatória de ônibus é, segundo este ministro, matéria de interesse nitidamente local, cuja competência para legislar é do município. Barbosa sustenta que, na presente ação direta, a situação é bem diferente. Em primeiro lugar, porque o estado pretende criar uma “reserva de espaço exclusivo para o tráfego de motocicletas”,

o que não lhe parece, a priori, matéria de interesse exclusivamente dos municípios. Em segundo lugar, porque essa reserva de espaço deverá ser feita “nas vias públicas de grande circulação da Região Metropolitana de São Paulo”, sejam elas municipais ou intermunicipais, e será determinada pela autoridade estadual de trânsito. Por fim, porque a lei cria uma penalidade às motocicletas que circularem fora da área reservada, ao impor-lhes as sanções do Código Nacional de Trânsito. O ministro afasta, portanto, a inconstitucionalidade decorrente da invasão de competência para legislar dos municípios.

Por outro lado, Barbosa aponta que, da análise da lei impugnada, verifica-se a invasão da competência da União para legislar sobre trânsito, estabelecida no art. 22, XI, da CF. Afirma que a competência para legislar sobre trânsito é privativa da União, a quem cabe regular, definir e delimitar a organização do trânsito, as infrações e as penalidades. Aos estados e municípios somente caberia regulamentar questões específicas de trânsito se existisse LC autorizadora da edição de leis estaduais e municipais sobre o tema, conforme determina o parágrafo único do art. 22 da CF. Contudo, não há LC que autorize o legislador estadual a criar área para circulação de motocicletas em vias públicas, de sorte que a lei 10.884/01 padece do vício de inconstitucionalidade formal porque invade a competência privativa da União para legislar sobre trânsito. Sendo firme, nesse sentido, a jurisprudência do STF (ADI 2328; ADI 3049; ADI 1592; ADI 2606; ADI 2802; ADI 2432).

Barbosa julga procedente a ação e declara a inconstitucionalidade da lei estadual paulista 10.884/01.

Voto do Ministro Ricardo Lewandowski: O ministro afirma que está de acordo com o relator, pois a lei estadual se choca com a competência da União para legislar sobre matéria de trânsito. Ressalva apenas entender que encontra apoio na CF uma legislação estadual que discipline o sistema viário nas RMs. Reconhece, porém, que essa é outra questão, a qual não está versada nestes autos.

Lewandowski aponta que há uma disciplina bastante sofisticada a respeito dessas novas entidades territoriais. Assim, para o ministro, existem situações limítrofes em que se pode, sim, entender constitucional uma intervenção do estado nessa área, que diz respeito à malha viária metropolitana.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. RESERVA DE ESPAÇO PARA O TRÁFEGO DE MOTOCICLETAS EM VIAS PÚBLICAS DE GRANDE CIRCULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 22, XI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. A lei impugnada trata da reserva de espaço para motocicletas em vias públicas de grande circulação, tema evidentemente concernente a trânsito. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que tratam sobre trânsito e transporte. Confira-se, por exemplo: ADI 2.328, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 17.03.2004; ADI 3.049, rel. min. Cezar Peluso, DJ 05.02.2004; ADI 1.592, rel. min. Moreira Alves, DJ 03.02.2003; ADI 2.606, rel. min. Maurício Corrêa, DJ 07.02.2003; ADI 2.802, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 31.10.2003; ADI 2.432, rel. Min. Eros Grau, DJ 23.09.2005, v.g. . Configurada, portanto, a invasão de competência da União para legislar sobre trânsito e

transporte, estabelecida no art. 22, XI, da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 10.884/2001.

Casos citados/ Precedentes:

RE 71.939/73: Ementa - RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PETIÇÃO QUE NÃO MENCIONA LEI FEDERAL DE VIGENCIA DENEGADA, OU LEI JULGADA VALIDA, APESAR DE CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO OU DE LEI FEDERAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA FIXAR ITINERARIO, DENTRO DO PERIMETRO URBANO, DE LINHAS DE TRANSPORTE COLETIVO INTER-MUNICIPAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.

RE 77.903/74: Ementa - TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. LINHA URBANA AUTORIZADA A FUNCIONAR POR CONCESSÃO MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DE SEU PONTO TERMINAL POR MERA PERMISSAO DO D.N.E.R. SEM AUDIENCIA DO MUNICÍPIO. ILEGALIDADE. II. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO, PARA RESTABELECER A SENTENÇA CONCESSIVA DA SEGURANÇA, COM APLICAÇÃO DO ART. 15, II DA CONSTITUIÇÃO.

RE 98.588/83³⁰²: Ementa - TRÂNSITO. COMPETÊNCIA. MUNICÍPIO. MÃO DE DIREÇÃO (INVERSAO). CF., ART. 15, II, B. 1. A REGULAMENTAÇÃO URBANA DE TRÂNSITO, INCLUSIVE NA FIXAÇÃO DE MÃO DE DIREÇÃO, DIZ COM O PECULIAR INTERESSE DO MUNICÍPIO, RESGUARDADO EM SUA AUTONOMIA PELA NORMA CONSTITUCIONAL. 2. A FACULDADE CONFERIDA A UNIÃO PELO ART. 164 DA CONSTITUIÇÃO, DE ESTABELECER, MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR, REGIOES METROPOLITANAS, CONSTITUIDAS POR MUNICÍPIOS, PARA A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS, NÃO INTERFERE COM A DISCIPLINA DO TRÂNSITO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

Todos os casos citados pelo requerente indicam um entendimento reiterado no STF de que a competência para regulamentar o trânsito local é do município. Note-se, contudo, que apenas o RE 98.588 trata de um município integrante de RM. Ademais, esse caso foi julgado antes do advento da CF de 88, quando a organização das RMs era regida pela LC 14/73. Interessante observar ainda que nesse RE também são citados precedentes, pelos ministros, sobre o trânsito local

³⁰² Nesse caso, questiona-se a constitucionalidade de ato do Diretor-geral do Departamento de Trânsito do estado do Rio de Janeiro que teria violado a autonomia municipal, ao inverter sentido de mão de direção de logradouro no município de Niterói. Este município integra a RM do Rio de Janeiro, de acordo com a LC 20/75.

Em seu voto, o Relator (Min. Rafael Mayer) ressalta que o entendimento reiterado pela jurisprudência do STF é de que a disciplina do trânsito no perímetro urbano está sob o amparo do art. 15, II, b da Constituição, pois se refere ao peculiar interesse do município. Se ocorrer intromissão de autoridade federal ou estadual nesse âmbito, a autonomia municipal ficará ferida. Ademais, afirma que faculdade conferida à União, pelo art. 164 da Constituição, de estabelecer RMs constituídas por municípios para a realização de serviços comuns, não autoriza que se restrinja, por esse meio, a realização dos serviços próprios ou peculiares, como é o caso da disciplina do trânsito local. A LC nº 20/74, que criou a RM do Rio de Janeiro, faz remissão ao art. 5º da LC nº 14/73. De acordo com esse dispositivo, os serviços comuns ao município que se reputam de interesse metropolitano, compreendendo transportes e sistema viário, não abrangem o trânsito local.

Os outros Ministros presentes à sessão (Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa) não proferiram votos. Por unanimidade o recurso extraordinário foi conhecido e provido, declarando-se inconstitucional o ato impugnado.

que não tratam sobre RMs (RE 70.958/71; RE 71.939/73; RE 77.903/74; RE 94.088/83)³⁰³.

ADI 2328/04: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. FISCALIZAÇÃO ELETRÔNICA. MULTA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI e parágrafo único). 2. Não tem competência o Estado para legislar ou restringir o alcance de lei que somente a União pode editar (CF, artigo 22, XI). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ADI 3049/07: Ementa - INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei nº 6.347/2002, do Estado de Alagoas. Competência legislativa. Trânsito. Transporte. Veículos. Inspeção técnica veicular. Avaliação de condições de segurança e controle de emissões de poluentes e ruídos. Regulamentação de concessão de serviços e da sua prestação para esses fins. Inadmissibilidade. Competência legislativa exclusiva da União. Ofensa ao art. 22, inc. XI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. É inconstitucional a lei estadual que, sob pretexto de autorizar concessão de serviços, dispõe sobre inspeção técnica de veículos para avaliação de condições de segurança e controle de emissões de poluentes e ruídos.

ADI 1592/03: Ementa - Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 1.407, de 17 de março de 1997, do Distrito Federal. - A Lei em causa é inconstitucional por invadir a competência privativa da União prevista no artigo 22, XI, da Constituição, inexistindo a autorização por Lei complementar aos Estados aludida no parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional. Ação que se julga procedente, para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei nº 1.407, de 17 de março de 1997, do Distrito Federal.

ADI 2606/02: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LICENCIAMENTO DE MOTOCICLETAS DESTINADAS AO TRANSPORTE REMUNERADO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É da competência exclusiva da União legislar sobre trânsito e transporte, sendo necessária expressa autorização em lei complementar para que a unidade federada possa exercer tal atribuição (CF, artigo 22, inciso XI, e parágrafo único). 2. Inconstitucional a norma ordinária estadual que autoriza a exploração de serviços de transporte remunerado de passageiros realizado por motocicletas, espécie de veículo de aluguel que não se acha contemplado no Código Nacional de Trânsito. 3. Matéria

³⁰³ O RE 70.958 foi julgado em 1971, quando ainda não havia RMs instituídas no país; o caso trata sobre a cidade de Santos. O RE 71.939/73 também trata sobre a cidade de Santos, a qual não integrava uma das RMs metropolitanas instituídas pela LC 14 /73. O RE 77.903/74 refere-se ao município de Nova Iguaçu (RJ), o qual também não integrava RM. O RE 94.088/83 versa sobre o município de Lages (SC), que também não integrava RM. O acórdão do RE 70.958 encontra-se na *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 61, 1972, p.152. Disponível online em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/061_1.pdf. Os demais acórdãos foram encontrados em buscas por meio da ferramenta "Pesquisa de Jurisprudência", no site do STF.

originária e de interesse nacional que deve ser regulada pela União após estudos relacionados com os requisitos de segurança, higiene, conforto e preservação da saúde pública. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

ADI 2802/03: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.604, DE 23.04.2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Já é pacífico neste Supremo Tribunal o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI da Constituição Federal. ADI nº 2.064, Maurício Corrêa e ADI nº 2.137-MC, Sepúlveda Pertence. Em casos análogos ao presente, esta Corte declarou a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que exigiam a sinalização da presença de equipamentos de fiscalização eletrônica, fixavam limites de velocidade nas rodovias do Estado-membro e instituía condições de validade das notificações de multa de trânsito. Precedentes: ADI 1.592, Moreira Alves, ADI 2.582, Sepúlveda Pertence e ADI 2.328-MC, Maurício Corrêa. Ação direta cujo pedido se julga procedente.

ADI 2432/05: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.723/99 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Esta Corte, em pronunciamentos reiterados, assentou ter, a Constituição do Brasil, conferido exclusivamente à União a competência para legislar sobre trânsito, sendo certo que os Estados-membros não podem, até o advento da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 22 da CB/88, legislar a propósito das matérias relacionadas no preceito. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

Caso dos caminhões-pipa

Classe e nº: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2340
Data do julgamento: 06/03/2013
Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI
Partes: REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA INTIMADO: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
Fatos: O governador do estado de Santa Catarina propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, contra a lei estadual nº 11.560/00. O requerente alega que os artigos 1º e 3º da referida lei ofendem os artigos 30, I e 175, parágrafo único da CF. Informa ainda que na maioria dos municípios catarinenses, os serviços de esgoto e abastecimento de água são executados pela CASAN (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento), sociedade de economia mista cujo acionista majoritário é o estado de Santa Catarina. Entretanto, completa a detenção de maioria do capital da empresa concessionária não confere ao estado a competência para legislar sobre água e saneamento, já que este é um serviço de interesse local, estando ligado à competência do município. Por essa razão, sustenta que o estado de Santa

Catarina não está autorizado a legislar sobre fornecimento de água potável, nem acerca da suspensão da cobrança de tarifa de prestação de serviço.

A Assembleia Legislativa do estado sustentou estar ausente o requisito da plausibilidade do direito, indispensável ao deferimento da medida liminar. Ademais, aduziu que a norma impugnada não invadiu competência do município tendo apenas imposto regras de conduta à Companhia, já que, sendo ela uma concessionária de serviços públicos, o estado, como acionista majoritário, pode exercer tal prerrogativa.

Em 22/2/2001, o STF deferiu a medida cautelar. No ano seguinte, o então relator, por substituição, Carlos Velloso, pediu ao autor da ação informações a respeito da vigência dos dispositivos impugnados. Em resposta, o governador informou estarem vigentes os dispositivos suspensos em decorrência do deferimento da liminar, à espera de decisão final da Corte.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela inconstitucionalidade formal da norma atacada, pois, em precedente análogo à hipótese dos autos (ADI-MC 2337), o STF pronunciou-se pela impossibilidade de interferência dos estados nas relações estabelecidas entre o poder concedente e as empresas concessionárias. A Procuradoria-Geral da República também opinou pela procedência da ação.

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 1º - Fica estabelecido que sempre que ocorrer a interrupção no fornecimento de água potável aos seus clientes, desde que não motivado pelo inadimplemento dos mesmos, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN - fica obrigada a fazer, imediatamente, a distribuição do líquido com caminhões-pipa.

Art. 3º - O descumprimento do disposto na presente Lei implica no cancelamento automático da cobrança da conta de água e saneamento do mês que ocorreu a interrupção no fornecimento, ainda que eventual, dos clientes atingidos.

(Lei Nº 11.560/00 - SC)

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 21 - Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta 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.

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local

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

Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único - A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico

Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

(Constituição Federal de 1988)

Art. 164 - A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

(Emenda Constitucional Nº 1/69)

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

(Lei Complementar Nº 14/73 - Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.)

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas

II - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal

Art. 24 - Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

(Lei Nº 11.445/07)

Art. 1º - A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

(Lei Nº 9.433/97)

Questões relevantes: Questiona-se a constitucionalidade da lei estadual nº 11.560/00, a titularidade do serviço de saneamento básico e o estabelecimento de normas atinentes ao regime de concessão.

Fundamento principal: Saneamento básico é matéria de interesse local, mas,

nas RMs, adquire caráter de interesse comum. Ao conceder a prestação do serviço, o município não transfere competência legislativa ao estado, ao controlador da empresa concessionária.

1. Os ministros apontam que este caso não discute a questão metropolitana, ainda assim, Eros Grau e Gilmar Mendes apresentam suas considerações sobre o tema. Eros Grau assevera que o art. 25, §3º da CF não transfere aos estados a competência municipal relativa à prestação dos serviços comuns a vários municípios. Eros sustenta que a competência para a prestação dos serviços comuns permanece sob a titularidade dos municípios, a eles incumbe a delegação à entidade da Administração indireta ou a outorga de concessão à empresa privada, quando a sua prestação não for empreendida diretamente por eles. A prestação desses serviços corresponde a uma função de caráter intermunicipal, essa prestação incumbe à Administração intermunicipal, ou seja, aos municípios solidariamente, de modo integrado no que concerne a sua organização, ao seu planejamento e a sua execução. Ao estado incumbe nada além de instituir a RM, a aglomeração urbana ou a microrregião, mediante LC, dispondo sobre a integração.

Gilmar Mendes informa que, nos autos da ADI 1842, na qual se discute o serviço de saneamento básico nas RMs, ele sustentou que o estabelecimento de tais regiões não significa simples transferência de competência para o estado e que caberia a órgão colegiado (composto pelo estado e pelos municípios envolvidos) regular e fiscalizar a execução desse serviço. Naquele caso, votou para que o poder concedente dos serviços de interesse comum deva ser dirigido por estrutura colegiada – instituída por meio da LC estadual – em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes.

2. Eros Grau aponta que nenhum agrupamento de municípios limítrofes é, essencialmente, uma RM, a existência de uma decorre de LC estadual que a tenha instituído e a conceituado como tal. Acrescenta que não é qualquer agrupamento de municípios que pode ser juridicamente qualificado como RM, tendo a CF de 88 fixado alguns parâmetros, limitando o legislador estadual. A instituição de RM supõe: um agrupamento de municípios; a existência de funções públicas de interesse comum aos municípios que constituem o agrupamento; a necessidade de integração da organização, do planejamento e da execução daquelas funções públicas de interesse comum. Assim, o legislador estadual deve, para que a RM seja efetivamente instituída, dispor normas voltadas à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum aos municípios que constituem o agrupamento.

3. As expressões “microrregião” e “aglomeração urbana” só aparecem numa indicação da legislação. Os ministros não diferenciam estes conceitos do conceito de “região metropolitana”.

4. O caso não trata especificamente da criação de uma RM.

5. Os ministros apontam que, de acordo com a jurisprudência consolidada do Tribunal, o serviço de saneamento básico e distribuição de água potável é de interesse local.

Lewandoski reproduz Hely Lopes Meirelles: “[...] o interesse local se caracteriza

pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União”³⁰⁴. O ministro afirma não haver dúvidas de que a competência para legislar sobre assuntos locais que a CF atribui aos municípios (art. 30, I), inclui a distribuição de água potável. Reproduz, nesse sentido, outro trecho de Hely Lopes Meirelles.

Lewandowski aponta que, considerando-se a ideia da preponderância do interesse, a realização de determinada tarefa deve ser atribuída ao ente federativo capaz de atender, de modo mais efetivo, ao interesse comum. Essa prática mostra-se, segundo o ministro, consentânea com o princípio da subsidiariedade, que rege as relações entre os entes federados. De acordo com esse princípio, “a comunidade maior só pode executar as tarefas próprias das comunidades menores em caso de necessidade, e desde que estas não possam desempenhá-las de forma mais eficaz”. Alega que o município é o ente federativo mais próximo da população, cujas necessidades conhece de perto, incumbindo-lhe, por essa razão, prestar, em primeira mão, os serviços públicos essenciais, com destaque para a distribuição de água potável, sem prejuízo da eventual colaboração do estado e da União.

Entretanto, como Ministro não discute as RMs, não questiona se esse interesse local atinente ao saneamento básico deve ser relativizado quando se tratar de município inserido em RM. Lewandowski chega a afirmar que se estivessem decidindo sobre uma RM, talvez visse a questão sob outros olhos.

Eros Grau afirma que o serviço público de saneamento básico (abastecimento de água e coleta de esgotos) está em regra atribuído, na federação brasileira, à competência municipal. Porém, alega que o fenômeno da urbanização, ao dar lugar ao aparecimento de serviços que atendem, concomitantemente, a mais de um interesse predominantemente local, afeta de modo marcante algumas das concepções e categorias utilizadas para descrever o sistema de distribuição de competências em nosso modelo federativo.

Esclarece que o interesse predominantemente local é aquele que predomina quando confrontado com o interesse do estado e com o interesse da União. Ademais, afirma que serviço comum é o que, em face de seu caráter interlocal, reclama administração intermunicipal, ou seja, administração pelos municípios por ele afetados. O ministro destaca que nesses municípios integrados, o interesse local é enriquecido pelo acréscimo do interesse interlocal (regional). Ressalta também que não se visualiza competência atribuível ao estado para a prestação de serviço comum, visto ser esta a ele vedada (art. 25, §1º, CF), porque atinente a serviço público de interesse local, embora interlocal.

Gilmar Mendes, lembrando seu voto na ADI 1842, afirma que a essência da autonomia municipal contém primordialmente autoadministração, o que implica a capacidade decisória quanto aos interesses locais sem delegação ou aprovação hierárquica, e autogoverno. Sustenta que o mínimo de competências materiais municipais depende do contexto histórico e circunscreve-se ao interesse predominantemente local, ou seja, aquele interesse que não afeta substancialmente as demais comunidades.

Informa que a jurisprudência do STF apontou o relevante interesse local e a

³⁰⁴ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. pp. 134-135.

competência municipal para concessão de serviço de distribuição de água (ADI-MC 2337, e ADI-MC 2299). O ministro afirma que, entretanto, é preciso destacar as peculiaridades do serviço de fornecimento de água, de forma especial, e saneamento básico, de forma geral, que podem impactar profundamente as demais comunidades em razão da própria distribuição geográfica de lençóis freáticos, bacias hidrográficas etc. Dessa forma, para Mendes, a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ser tratada não só pela legislação municipal.

6. Prevalece o interesse local. O Tribunal decidiu que o estado não pode interferir nos contratos firmados entre os municípios e empresa concessionária, prestadora de serviço de interesse local. Ademais, os ministros reiteram que o serviço de saneamento básico está compreendido na competência municipal.

7. Os conflitos na definição de competências para planejar e executar o serviço de saneamento básico e distribuição de água potável ocorre entre o município e o estado. Note-se, porém, que o é o governador do estado quem ajuizou a ação a fim de proteger a autonomia dos municípios.

Voto do Ministro relator: Lewandowski informa que a CASAN constitui uma sociedade de economia mista, cujo acionista majoritário é o estado de Santa Catarina e que assumiu o serviço de distribuição de água potável aos municípios catarinenses. Isso se deu no contexto da criação, em 1968, do Sistema Nacional de Saneamento, no bojo do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), operado por meio das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CEBs). Muitos municípios brasileiros incorporaram-se ao PLANASA, contratando tais Companhias, como é o caso do estado de Santa Catarina, mediante regime de concessão. Contudo, nem todos os municípios aderiram ao PLANASA, alguns se mantiveram autônomos, operando com empresas municipais.

Segundo o ministro, são duas as questões básicas a serem enfrentadas nesta ação. A primeira consiste em saber se a distribuição de água potável constitui, ou não, um serviço de competência dos municípios. A segunda questão é indagar se, no regime de concessão, o estabelecimento de normas atinentes ao serviço concedido constitui atribuição exclusiva do poder concedente ou é matéria que pode ser disciplinada por lei estadual, sendo lícito ao estado impor regras à CASAN, na qualidade de acionista majoritário.

Quanto à primeira questão, Lewandowski afirma não haver dúvidas de que a competência para legislar sobre assuntos locais que a CF atribui aos municípios (art. 30, I), inclui a distribuição de água potável. Reproduz, nesse sentido, trecho de Hely Lopes Meirelles. Lewandowski aponta que, considerando-se a ideia da preponderância do interesse, a realização de determinada tarefa deve ser atribuída ao ente federativo capaz de atender, de modo mais efetivo, ao interesse comum. Essa prática mostra-se, segundo o ministro, consentânea com o princípio da subsidiariedade, que rege as relações entre os entes federados. De acordo com esse princípio, "a comunidade maior só pode executar as tarefas próprias das comunidades menores em caso de necessidade, e desde que estas não possam desempenhá-las de forma mais eficaz".

Lewandowski alega que o município é o ente federativo mais próximo da população, cujas necessidades conhece de perto, incumbindo-lhe, por essa razão,

prestar, em primeira mão, os serviços públicos essenciais, com destaque para a distribuição de água potável, sem prejuízo da eventual colaboração do estado e da União. Informa que, em caso análogo a esse, na ADI-MC 2337, o STF pronunciou-se no sentido de que tal serviço é de competência dos municípios, sendo esse entendimento confirmado mais de uma vez pelo Tribunal, como ocorreu no julgamento da liminar do presente caso.

Em relação à segunda questão proposta, o ministro afirma ser pacífica a orientação do STF de que o poder público, nas concessões, não se despoja de qualquer direito ou prerrogativa que possuía antes de firmar os respectivos contratos. Aqui, o ministro faz referência novamente a Meirelles, o qual assevera que o posicionamento do Tribunal a respeito da matéria está consolidado desde 1908. Nesse sentido, Lewandowski aponta que o poder concedente apenas delega a terceiro, dentro dos limites legais e dos parâmetros contratuais, a execução dos serviços concedidos, os quais continuam sempre sujeitos à sua regulamentação e fiscalização. Ademais, ainda que determinado serviço público tenha sido objeto de concessão, é lícito ao poder concedente retomá-lo, a qualquer tempo, voltando a explorá-lo, direta ou indiretamente, sem prejuízo de indenizar-se o concessionário em face de eventuais prejuízos.

O ministro cita outro caso análogo a este, a ADI-MC 2299, em que lei do Rio Grande do Sul isentava trabalhadores desempregados do pagamento de consumo de energia elétrica e do preço de água, serviços prestados, respectivamente, por concessionária federal e municipal. Neste caso, a Corte decidiu que lei estadual não pode alterar as condições da relação entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários.

Lewandowski alega que, a teor do parágrafo único do art. 175 da CF, incumbe ao poder público, ou seja, ao poder concedente, a regulamentação dos serviços concedidos, não tendo o estado, em se tratando de um serviço de caráter local, competência para regulá-lo. Assim, sustenta que o estado de Santa Catarina não pode substituir-se aos municípios que contrataram com a CASAN, para determinar a essa empresa, ainda que mediante lei estadual, que forneça água em caminhões-pipa quando o serviço de distribuição estiver interrompido, nem tampouco para instituir isenção tarifária em favor dos usuários.

Julga procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Voto do Ministro Menezes Direito: O ministro afirma que há precedentes do Tribunal, como a ADI 2337, em que se cuidou da impossibilidade de um estado interferir no serviço de distribuição de água e saneamento. Considera que o tema é de interesse local, daí o vício formal de incompetência do estado para regular essa matéria. Ademais, o ministro aponta que, no caso concreto, o dispositivo legal tem até mesmo alcance social, porque ele comanda a prestação de um serviço substitutivo, quando exista falência do serviço prestado pela companhia estadual. Todavia, a seu ver, o precedente da Corte não deve ser alterado, razão pela qual acompanha o voto do relator, declarando a inconstitucionalidade por vício formal dos artigos 1º e 3º da lei impugnada.

Voto da Ministra Cármen Lúcia: Afirma que acompanha o relator, na esteira da jurisprudência do STF.

Voto-vista do Ministro Eros Grau: O ministro aponta que o art. 30, V da CF atribui

à competência municipal a organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, ou seja, dos serviços público de interesse predominantemente local. Aludindo a seu próprio livro, "Direito Urbano"³⁰⁵, Eros afirma que o serviço público de saneamento básico (abastecimento de água e coleta de esgotos) está em regra atribuído, na federação brasileira, à competência municipal. Porém, alega que o fenômeno da urbanização, ao dar lugar ao aparecimento de serviços que atendem, concomitantemente, a mais de um interesse predominantemente local, afeta de modo marcante algumas das concepções e categorias utilizadas para descrever o sistema de distribuição de competências em nosso modelo federativo.

Explica que o vocábulo *conurbação* conota a coalescência entre duas ou mais unidades urbanas preexistentes. Afirma que o antigo modelo, da cidade incrustada no município, é implodido. Um novo modelo, em que os municípios se incrustam em determinadas cidades, se impõe e exige a adaptação das formas institucionais produzidas a partir do antigo modelo. O ministro ressalta também que o surgimento do fenômeno metropolitano, resultante da conurbação, e sua institucionalização pelo direito positivo (Emenda Constitucional nº 1/69), nos termos da LC nº 14/73, suscitou a necessidade de distinguir os serviços metropolitanos dos serviços intermunicipais. Assinala que em seu livro "Regiões Metropolitanas - Regime Jurídico"³⁰⁶, apontou a existência de dois tipos de serviços comuns: os serviços comuns definidos como de interesse metropolitano para os efeitos da LC 14/73 e os serviços comuns que não receberam essa qualificação normativa. Segundo Eros, a referida LC não foi recepcionada pela CF de 88, mas acredita ser oportuno indagar o significado da expressão "serviço comum". Afirma que serviço comum é o que, em face de seu caráter interlocal, reclama administração intermunicipal, ou seja, administração pelos municípios por ele afetados³⁰⁷. Ademais, a caracterização de um serviço como comum decorre da circunstância de respeitar ao interesse local e não ao interesse estadual, no bojo do qual abrangido o interesse intermunicipal. Esclarece que a alusão aqui é também feita a interesse predominantemente local, ou seja, aquele que predomina quando confrontado com o interesse do estado e com o interesse da União. No caso, a predominância de interesse, quando o modelo antigo acima referido implode, já não é mensurada a partir do município, porém da cidade. Assim, o interesse local seria, no caso o interesse da cidade e o ministro ressalta que não se visualiza, aqui, competência atribuível ao estado (para a prestação de serviço comum), visto ser esta a ele vedada (art. 25, §1º, CF), porque atinente a serviço público de interesse local, embora interlocal.

Sobre o art. 25, §3º da CF, Eros assevera que esse dispositivo não transfere aos estados a competência municipal relativa à prestação dos serviços comuns a vários municípios. Esse preceito apenas refere a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões tendo em vista a integração da organização, do planejamento e da execução de serviços comuns e, nisso e com isso, limita as atribuições do estado. Segundo a interpretação de Eros desse dispositivo,

³⁰⁵ São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 7 e s.

³⁰⁶ São Paulo: José Bushatsky, 1974. p. 157.

³⁰⁷ O ministro aponta, em nota de rodapé, que por essa razão defendeu a inconstitucionalidade da LC 14 face à EC 1/69. Ver *Direito Urbano*, op cit., p. 44.

relativamente à competência para a organização dos serviços públicos “metropolitanos”, o interesse local se desdobra em interesse interlocal, a competência para organizá-los e prestá-los seria municipal. Assim, o estado deverá apenas prover no sentido da integração da organização dos serviços. Em outros termos, a competência para organizar e prestar aqueles serviços será dos municípios, aos quais incumbirá atuação integrada, provida pelo estado. O ministro também ressalta que nada impede que essa integração seja consensualmente buscada pelos municípios conurbados, inclusive mediante a celebração de consórcio intermunicipal.

Ainda sobre o dispositivo constitucional, Eros Grau aponta que nenhum agrupamento de municípios limítrofes é, essencialmente, uma RM, a existência de uma decorre de LC estadual que a tenha instituído e a conceituado como tal. Acrescenta que não é qualquer agrupamento de municípios que pode ser juridicamente qualificado como RM, tendo a CF de 88 fixado alguns parâmetros, limitando o legislador estadual. A instituição de RM supõe: um agrupamento de municípios; a existência de funções públicas de interesse comum aos municípios que constituem o agrupamento; a necessidade de integração da organização, do planejamento e da execução daquelas funções públicas de interesse comum. Assim, o legislador estadual deve, para que a RM seja efetivamente instituída, dispor normas voltadas à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum aos municípios que constituem o agrupamento.

Segundo Eros, a inovação trazida pela CF de 88 ao modelo de federação brasileiro está na instituição, pelo estado, de uma nova forma de administração regional, sem personalidade política, para o desempenho de funções públicas de interesse comum. Afirma tratar-se, aqui, de funções cuja especificidade decorre do rompimento do antigo modelo da cidade incrustada no município. Ademais, para Eros, a institucionalização dessa nova forma de administração regional importa em tornar-se compulsório o relacionamento entre os municípios limítrofes que compõe o agrupamento, a fim de que seja integrada a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

O ministro destaca que nesses municípios integrados, o interesse local é enriquecido pelo acréscimo do interesse interlocal (regional). Justamente para que se assegure o atendimento a esse interesse interlocal, sem violação da autonomia municipal, ao estado é atribuída competência para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, sem que isso afete a competência municipal. Eros sustenta que a competência para a prestação dos serviços comuns permanece sob a titularidade dos municípios, a eles incumbe a delegação à entidade da Administração indireta ou a outorga de concessão à empresa privada, quando a sua prestação não for empreendida diretamente por eles. A prestação desses serviços corresponde a uma função de caráter intermunicipal, essa prestação incumbe à Administração intermunicipal, ou seja, aos municípios solidariamente, de modo integrado no que concerne a sua organização, ao seu planejamento e a sua execução. Ao estado incumbe nada além de instituir a RM, a aglomeração urbana ou a microrregião, mediante LC, dispondo sobre a integração.

Eros vota pela procedência da ação e assevera que em qualquer circunstância, no caso, a competência para legislar sobre abastecimento de água é do município.

Debate: Gilmar Mendes afirma que esse caso o faz lembrar-se da ADI 1842, referente aos grandes conglomerados e ao problema da competência legislativa e do poder concedente, tratando também do tema do saneamento. A solução que Lewandowski adota lhe parece ortodoxa, podendo gerar uma situação tal que só o município vai poder legislar sobre esse tema, quando se fala de falta de água.

Lewandowski observa que o seu voto, o de Eros Grau e dos demais ministros que os acompanharam estão calcados nos pareceres da PGR e da AGU. Ressalta que ele e Eros Grau são dois integrantes da Corte extremamente preocupados com a questão metropolitana e que trabalharam nesse campo quando nem se cogitava do fenômeno da conturbação, tendo sido os pioneiros na elaboração da legislação metropolitana³⁰⁸. Sustenta que, no caso sob análise, não se trata exatamente disso, porque há uma lei estadual que, entre outras questões, interfere no contrato de concessão e dá isenção de tarifas. Nesse sentido, o ministro relembra um caso análogo, citado em seu voto, no qual se diz que uma lei estadual não criar isenção de tarifas para concessionárias de serviço elétrico, porque isso influiria até mesmo no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Assim, respondendo a Gilmar Mendes, afirma que o caso tem nuances muito particulares e não interfere nessa questão metropolitana.

Eros concorda com Lewandowski e comenta que aqui se trata de uma situação que envolve o fenômeno metropolitano, mas de forma mais singela. Afirma que a inconstitucionalidade, no caso presente, é flagrante.

Voto do Ministro Ayres Britto: Também julga procedente a ADI.

Debate: Gilmar Mendes relembra o julgamento da liminar e pede vista dos autos. Eros Grau afirma que não o impressiona a circunstância de a empresa concessionária ser estadual. Sustenta que o importante é observar que o poder concedente é o município, o qual poderia conceder a prestação do serviço à empresa privada, à empresa estadual, à empresa federal, ou seja, a quem desejasse conceder, observado o art. 175 da CF. Ao conceder a prestação do serviço, o município não transfere competência legislativa ao estado, ao controlador da empresa concessionária.

Gilmar Mendes afirma que se trata, na verdade, do interesse transcendente ao âmbito municipal.

Lewandowski diz que o intuito da lei é beneficiar os prejudicados com a interrupção do fornecimento de água, mas ressalta que não se está tratando de uma empresa que forneça água para uma região conurbada, para uma RM, mas para o estado todo. Alega que, como se trata do estado todo, deve-se cogitar em princípio que a autoridade concedente do serviço de abastecimento de água é o

³⁰⁸ Note-se a produção bibliográfica do Min. Eros Grau sobre RMs; já o Min. Lewandowski trabalhou na Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A (Emplasa), até mesmo como presidente da empresa. (A Emplasa é um órgão vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano – SDM. Criada em 1975 para cuidar do planejamento da Grande São Paulo, a empresa tem hoje como foco de suas ações o território da Macrometrópole Paulista – MMP. A MMP abrange as quatro RMs do Estado já institucionalizadas – São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte –, as aglomerações urbanas não metropolitanas de Sorocaba, Jundiaí e Piracicaba, além das microrregiões de Bragantina e São Roque.)

município, devido ao caráter estritamente local. Afirma que se estivessem decidindo sobre uma área metropolitana, talvez visse a questão sob outros olhos. Marco Aurélio pergunta se passariam a exigir uma lei de cada município tratando sobre a interrupção do fornecimento de água. Para ele, o que ocorreria é o afastamento de uma situação concreta em que não há contrapartida, a satisfação da conta da água sem ter-se a água.

Celso de Mello informa que, sob alguns aspectos, essa questão foi debatida pelo STF em duas ações diretas: ADI 2337 e ADI 2299.

Voto-vista do Ministro Gilmar Mendes: O ministro relembra os votos anteriores, em especial o de Eros Grau, que traz algumas indicações sobre RMs. Nesse sentido, Mendes informa que, nos autos da ADI 1842, na qual se discute o serviço de saneamento básico nas RMs, ele sustentou que o estabelecimento de tais regiões não significa simples transferência de competência para o estado e que caberia a órgão colegiado (composto pelo estado e pelos municípios envolvidos) regular e fiscalizar a execução desse serviço. Naquele julgamento também ressaltou que a CF conferiu ênfase aos municípios, ao mencioná-los como integrantes do sistema federativo (art. 1º) e ao fixar sua autonomia junto com os estados e o Distrito Federal (art.18). Baseando-se em Baracho³⁰⁹, afirma que a essência da autonomia municipal contém primordialmente autoadministração, o que implica a capacidade decisória quanto aos interesses locais sem delegação ou aprovação hierárquica, e autogoverno. Sustenta que o mínimo de competências materiais municipais depende do contexto histórico e circunscreve-se ao interesse predominantemente local, ou seja, aquele interesse que não afeta substancialmente as demais comunidades.

Mendes assinala que, no caso, não se cuida de RMs, mas de lei estadual disciplinando o fornecimento de água para todos os municípios do estado de Santa Catarina. Informa que a jurisprudência do STF apontou o relevante interesse local e a competência municipal para concessão de serviço de distribuição de água (ADI-MC 2337, e ADI-MC 2299). O ministro afirma que, entretanto, é preciso destacar as peculiaridades do serviço de fornecimento de água, de forma especial, e saneamento básico, de forma geral, que podem impactar profundamente as demais comunidades em razão da própria distribuição geográfica de lençóis freáticos, bacias hidrográficas etc. Assevera que a competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico é comum da União, dos estados e dos municípios (art. 23, IX, CF). Ademais, informa que a lei federal nº 11.445/07, em atendimento ao art. 21, XX, da CF, fixou diretrizes sobre o saneamento básico, definindo-o em seu art. 3º. Alega que as próprias circunstâncias naturais, bem como o elevado custo para instalação e manutenção da infraestrutura necessária para a adequada prestação do serviço público demandam expressivos aportes financeiros, além de condições técnicas, que nem sempre estão ao alcance dos municípios. Além disso, assevera que o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda a um custo menor que múltiplas fornecedoras. Assim, a

³⁰⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 85.

configuração de monopólio natural revela não só ser inexecutável o estabelecimento de concorrência na prestação de serviço de saneamento básico, como também indica que a reunião da demanda de municípios limítrofes pode reduzir custos e tornar o serviço mais atrativo para concessionários privados. O ministro ressalta novamente que poucos são os municípios que por si só têm condições de atender adequadamente à função pública de saneamento básico e, normalmente, o próprio acesso aos recursos hídricos depende da integração das redes de abastecimento entre diversos municípios. Ademais, raras comunidades teriam isoladamente poder aquisitivo suficiente para atrair o interesse de concessionários privados ou para custear diretamente a prestação dos serviços inerentes ao saneamento básico. Mendes também aponta que a inadequação na prestação de saneamento básico enseja problemas ambientais e de saúde pública que afetam comunidades próximas, principalmente nos casos em que se verifica o fenômeno da conurbação. Nesse sentido, nota ser tão estreito o vínculo entre saneamento básico e saúde pública, que a própria Constituição Federal atribuiu competência ao SUS para participar na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV, CF). Dessa forma, para Mendes, a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ser tratada não só pela legislação municipal.

Segundo o ministro, a integração do planejamento e da execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e a eficiência de recursos naturais e financeiros, como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo. Registra que essa integração pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante os artigos 3º, II, e 24 da lei nº 11.445/07 e 241 da CF, como compulsoriamente, nos termos previstos na LC estadual que institui as aglomerações urbanas. Acrescenta que o modelo funcional de saneamento básico não deve ignorar as indispensáveis fontes de recursos hídricos e que, nesse sentido, a lei nº 9.433/1997 estipulou como fundamento da Política Nacional a administração dos recursos hídricos em função das bacias hidrográficas (art. 1º, V, da lei nº 9.433/97). Assevera que a bacia hidrográfica deve ser o núcleo da unidade de planejamento e o referencial para toda ação de aproveitamento de recursos hídricos, inclusive de saneamento básico, uma vez que consiste no elemento determinante para viabilidade e racionalidade do sistema. Mendes ressalta também que o art. 1º, VI, da lei nº 9.433/97 também prevê como fundamento a gestão descentralizada dos recursos hídricos "com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades". Assim, pode haver situações em que a disciplina da distribuição de água e da prestação do serviço de saneamento básico exija não a lei municipal, mas lei estadual ou federal, razão pela qual não entende que se configure a inconstitucionalidade formal de toda lei estadual que trate da distribuição de água.

O ministro relembra novamente o caso da ADI 1842, no qual entendeu que o serviço de saneamento básico constituía interesse coletivo que não poderia estar subordinado à direção de único ente, mas deveria ser planejado e executado de

acordo com decisões colegiadas de que participem tanto os municípios compreendidos como o estado. Naquele caso, votou para que o poder concedente do serviço de saneamento básico deva ser dirigido por estrutura colegiada – instituída por meio da LC estadual – em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes.

Para o ministro, no caso presente, porém, limita-se examinar a determinação de abastecimento via carro-pipa nas hipóteses de interrupção da distribuição ordinária de água, sob pena de tornar inexigível a cobrança de água. Não se verificando, portanto, situação excepcional que supere o interesse local na distribuição de água, de competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, I, da CF. Dessa forma, entende que, ainda que a lei impugnada tenha o claro intuito de proteger o usuário do serviço, a norma estadual adentra matéria de competência dos municípios, em patente inconstitucionalidade formal. Assim, vota no sentido da procedência da ação direta, com a consequente declaração de inconstitucionalidade da lei nº 11.560/00, de Santa Catarina, acompanhando o relator.

Voto do Ministro Teori Zavascki: O ministro afirma que, nesse caso específico, a questão não está propriamente ligada a saneamento básico em RM. Trata-se de uma lei de âmbito estadual que, para Zavascki, desbordou da sua competência legislativa própria. Assim, acompanha o relator.

Voto vencido - Ministro Marco Aurélio: O ministro, inicialmente, explica a situação. Trata-se de lei estadual que determinou a uma empresa estadual a regra de prover caminhões-pipa para a população, em caso de interrupção do fornecimento normal de água, sob pena de cancelar-se a cobrança da cota da água alusiva ao mês do acontecimento.

Para Marco Aurélio, não há disciplina de matérias específicas do município, já que a empresa fornecedora é estadual; a norma não é inconstitucional e evita, até mesmo, o enriquecimento sem causa por parte da concessionária. Vota pela improcedência do pedido, não verificando nenhum dispositivo constitucional contrariado pela lei impugnada.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III -

Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Casos citados/ Precedentes:

ADI-MC 2299/01: Ementa - Ação direta de inconstitucionalidade. Arguição de inconstitucionalidade da Lei 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Pedido de liminar. - Plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade com base na alegação de afronta aos artigos 175, "caput", e parágrafo único, I, III e V, e 37, XXI, todos da Constituição Federal, porquanto Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal, como ocorre no caso, não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários. - Caracterização, por outro lado, do "periculum in mora". Liminar deferida, para suspender, "ex nunc", a eficácia da Lei nº 11.462, de 17.04.2000, do Estado do Rio Grande do Sul.

ADI-MC 2337/02: Ementa - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS - IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS - INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL E MUNICIPAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, "b") e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo.

ADI-MC 2340/01: Ementa - ÁGUA - FORNECIMENTO - INTERRUÇÃO - COBRANÇA - AFASTAMENTO. Na dicção da sempre ilustrada maioria (seis votos a cinco), surgem a relevância do pedido formulado de concessão de liminar e o risco de manter-se com plena eficácia o quadro, ante norma estadual que impõe, a sociedade de economia mista estadual, a obrigatoriedade de suprir a falta de fornecimento normal de água mediante caminhões-pipa, sob pena de cancelamento automático da conta do mês em que ocorrida a interrupção

ADI 1842/13: Ementa - Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a

Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. [...]

Observações: Note-se que, no julgamento da liminar, não se discutiu a RM. Eros Grau ainda não era ministro.

Caso do saneamento básico na RM do Rio de Janeiro

Classe e nº: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1842
Data do julgamento: 06/03/2013
Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator: RELATOR ORIGINÁRIO: Min. MAURÍCIO CORRÊA RELATOR: Min. LUIZ FUX REDATOR PARA ACÓRDÃO: Min. GILMAR MENDES
Partes: REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT REQUERIDO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Fatos: O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, em que requer a suspensão da eficácia da LC carioca nº 87/97 e dos artigos 8º a 21 da lei carioca nº 2869/97. O requerente alega que as normas impugnadas usurpam, em favor do estado do Rio de Janeiro, funções de estrita competência dos municípios que integram a RM. Assim, estariam violados os princípios constitucionais do equilíbrio federativo (artigos 1º, 23, I e 60, § 4º, I), da autonomia municipal (artigos 18 e 29), da não intervenção dos Estados em seus Municípios (artigo 35), das competências municipais (artigos 30, I, V e VII, e 182, § 1º) e comuns da União, do Estado e dos Municípios (artigos 23, VI e 225). O PTB afirma que a LC 87/97, ao criar a RM do Rio de Janeiro, passou à administração do estado grande parte das funções e serviços que a CF reservou especificamente aos Municípios, sob o argumento de cuidar-se de interesses comuns ou metropolitanos. Já a lei ordinária, por sua vez, dispôs sobre o serviço público de saneamento básico no estado, estabelecendo, inclusive, a política tarifária, tema de manifesta competência e interesse municipal. Sustenta que não se aplica à hipótese o disposto no § 3º do artigo 25 da Carta da República, já que os preceitos impugnados não trataram de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” de agrupamentos de Municípios limítrofes, mas, em verdade, transferiram ao Estado a exclusiva execução dessas funções públicas. Também propuseram ação direta de inconstitucionalidade contra a LC 87/97 o Partido dos Trabalhadores - PT (ADI 1826), o Partido da Frente Liberal - PFL (ADI 1843) e o Partido Popular Socialista - PPS (ADI 1906). Em face da conexão, continência e identidade de objetos, o Ministro Relator determinou o apensamento das ações a esta, por ser a mais abrangente, para julgamento conjunto, ficando as partes como litisconsortes ativas. A Assembleia Legislativa defende a improcedência da ação, sob o argumento de que a competência estadual para criar RMs, aglomerações urbanas e

microrregiões decorre do art. 25, § 3º da CF, donde também a possibilidade de instituir e definir a composição e funções de seus órgãos deliberativos. Ademais, os serviços públicos que dependam de bens do Estado ou possam produzir consequências que ultrapassem os limites territoriais do Município deixam de ser da competência exclusiva deste.

O Governador do Estado igualmente sustenta não haver inconstitucionalidade material nos dispositivos impugnados, pois de acordo com o artigo 25, § 3º da CF, cabe ao Estado não só a execução dos serviços de interesse dos agrupamentos urbanos que de alguma forma extrapolem o Município isoladamente, mas também o seu planejamento, inexistindo, por isso mesmo, usurpação de competência municipal.

Em 25/11/98, o julgamento cautelar foi adiado em virtude de pedido formulado pelo requerente, visto que o Governo do Estado havia manifestado intenção de rever os atos normativos atacados. O Relator entendeu que, por versar sobre tema cuja solução jurídica é de capital importância para os estados e municípios da Federação, a questão merecia julgamento definitivo.

O Advogado-Geral da União Substituto manifesta-se, preliminarmente, pela prejudicialidade da ação, por perda superveniente de objeto, quanto ao Decreto 24631/98 impugnado na ADI 1906 (apensa), em face de sua revogação expressa pelo Decreto 24804/98, e também com respeito à LC 87/97, tendo em vista a sua alteração pela LC 89/98. Pede, ainda, seja julgada inepta a inicial, visto ser a impugnação genérica e abstrata. No mérito, a AGU sustenta que a CF conferiu aos estados a possibilidade de estabelecer, mediante LC, RMs. Acrescenta que todos os municípios que as compõem têm representantes nos Conselhos Deliberativos respectivos, conforme alteração introduzida pela superveniente LC 89/98, e que tais instituições justificam-se pela oportunidade de transferir obras e serviços públicos de alto custo e complexidade para uma administração mais aparelhada e eficiente. Opina pela improcedência da ação.

O Procurador-Geral da República sugere, inicialmente, seja considerada prejudicada a ação quanto ao Decreto 24631/98 (ADI 1906) e aos artigos 1º, 2º, 4º e 11, da LC 87/97, em face da alteração desses dispositivos por normas supervenientes. No mérito, opina pela improcedência da ação, uma vez que não há ofensa à autonomia municipal, restrita, tão somente, ao interesse local.

Dispositivo(s) questionado(s):

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, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Maricá, 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.

§ 1º - Os distritos pertencentes aos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que vierem a se emancipar, passarão automaticamente a fazer parte de sua composição.

§ 2º - Salvo a exceção prevista no parágrafo anterior, as alterações que se fizerem necessárias na composição ou na estrutura da Região Metropolitana serão estabelecidas por lei complementar.

Art. 2º - Fica instituída a Microrregião dos Lagos, integrada pelos Municípios de

Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum.

Parágrafo único - Aplica-se a este artigo, no que couber, o disposto nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 1º desta lei.

Art. 3º - Consideram-se de 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. 4º - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 13 (treze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - dois representantes da Capital do Estado, indicados pelo Prefeito para a Região Metropolitana;

II - quatro representantes dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

III - dois representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

IV - um representante da sociedade civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

V - um representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

VI - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Secretários de Estado com atribuições inerentes ao tema.

VII - um Vereador representante das Câmaras Municipais, componentes da Região Metropolitana, eleito pela maioria das Câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.

Art. 5º - São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, a ser submetido à Assembléia Legislativa, que conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum;

II - Elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

III - Elaborar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns;

IV - Elaborar seu Regimento Interno.

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal.

Art. 6º - Compete ao Estado:

I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle;

II - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei;

III - a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano;

IV - o estabelecimento, através da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle;

V - exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano;

VI - promover, acompanhar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos de que trata o item anterior, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo;

VII - a atualização dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

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 RMs, 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 normas aplicáveis à espécie.

§ 1º - O Estado poderá transferir parcialmente, mediante convênio, aos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a aglomerações urbanas e a microrregiões, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços a ele cometidos.

§ 2º - Ficam ratificados e validados todos os ajustes celebrados entre o Estado e os Municípios da Microrregião dos Lagos, destinados à regulação e concessão dos serviços públicos de saneamento.

Art. 8º - Os órgãos setoriais estaduais deverão compatibilizar seus planos, programas e projetos relativos às funções públicas e serviços de interesse comum na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Plano Diretor Metropolitano.

Art. 9º - Os planos, programas e projetos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão observar o disposto no Plano Diretor Metropolitano.

Art. 10 - O Poder Executivo, na qualidade de órgão executivo da Região Metropolitana, exercerá a sua atividade através da sua Administração Direta e Indireta.

Art. 11 - Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, constituído por 11 (onze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - três representantes dos municípios que compõem a Microrregião dos Lagos, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

II - um representante da sociedade civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

III - um representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

IV - dois representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

V - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado;

VI - dois Vereadores representantes das Câmaras Municipais da Microrregião dos Lagos, eleitos pela maioria das Câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.

(Lei Complementar Nº 87/97 – RJ Redação Original)

Art. 1º - O § 1º do art. 1º, da Lei Complementar nº 87, de 16/12/97, passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 1º - Os distritos pertencentes aos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que vierem a se emancipar, passarão automaticamente a fazer parte de sua composição, assegurada a sua representação no Conselho Deliberativo a que se refere o art. 4º".

Art. 2º - O art. 4, caput, da Lei Complementar nº 87, de 18/12/97, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 25 (vinte e cinco) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - 1 (um) representante, num total de 18 (dezoito), de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos;

II - 2 (dois) representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

III - 1 (um) representante da sociedade civil, indicado por Decreto do Governo do Estado;

IV - 1 (um) representante de entidades comunitárias, indicado por Decreto do Governo do Estado;

V - 3 (três) representantes do Poder Executivo indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Secretários de Estado com atribuições inerentes do tema".

Art. 3º - O art. 11, caput, da Lei Complementar nº 87, de 18/12/97, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11 - Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, constituído por 15 (quinze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - 1 (um) representante, num total de 8 (oito), de cada um dos Municípios que compõem a Microrregião dos Lagos, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos;

II - 1 (um) representante da Sociedade Civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

III - 1 (um) representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

IV - 2 (dois) representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

V - 3 (três) representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado".

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(Lei Complementar Nº 89/98 - RJ)

Art. 1º - Os artigos 1º e 2º da Lei Complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997 passam a ter a seguinte redação:

"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, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum".

.....

.....

"Art. 2º - Fica instituída a Microrregião dos Lagos, integrada pelos Municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, Marica, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum".

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

(Lei Complementar Nº 97/01 - RJ)

Art. 1º - O art. 1º. da Lei Complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº. 97, de 02 de outubro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"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 a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum".

Art. 2º - O "caput" do art. 4º e o inciso I, da Lei Complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pelo art. 2º, da Lei Complementar nº. 89, de 17 de julho de 1998, passam a ter a seguinte redação:

"Art. 4º - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 23 (vinte e três) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - 1 (um) representante, num total de 16 (dezesesseis), de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos;" -----

Art. 3º - O "caput" do art. 11º e o inciso I, da Lei Complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pelo art. 3º, da Lei Complementar nº. 89, de 17 de julho de 1998, passam a ter a seguinte redação:

"Art. 11º - Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos,

constituído por 16 (dezesesseis) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de 02 (dois) anos, sendo:

I - 1 (um) representante, num total de 9 (nove), de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos;" -----

Art. 4º - Fica extinta a Região da Baía da Ilha Grande, estabelecida no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991, aprovado pela Lei Nº 1.227 de 17 de novembro de 1987.

Art. 5º - O art. 12º da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 12 - Fica instituída a Região da Costa Verde, composta dos Municípios de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum."

Parágrafo único - A Região da Costa Verde é dividida em duas Microrregiões, a saber:

I - Microrregião da Baía de Sepetiba integrada pelos Municípios de Itaguaí e Mangaratiba, e

II - Microrregião da Baía da Ilha Grande, integrada pelos Municípios de Angra dos Reis e Parati."

Art. 6º - V E T A D O.

Art. 7º - Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

(Lei Complementar Nº 105/02 - RJ)

Art. 8º - No prazo que a lei federal venha a permitir, a tarifa limite poderá ser reajustada, de acordo com os critérios contratuais, independentemente do disposto no artigo 9º desta Lei, e desde que seja aprovada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, e seja dada ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único - A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ terá o prazo de 30 (trinta) dias para se manifestar sobre o pedido de reajuste.

Art. 9º - As tarifas contratualmente fixadas serão ordinariamente revisadas a cada 5 (cinco) anos, com base no custo dos serviços, incluída a remuneração do capital.

§ 1º - Na ocorrência de fato econômico que altere o equilíbrio econômico-financeiro da contratação, as tarifas poderão ser revisadas para mais ou para menos, mesmo em prazos inferiores ao fixado no caput deste artigo, dando-se prévia ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 2º - O limite da tarifa sofrerá revisão, para mais ou para menos, sempre que ocorrer a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a assinatura do contrato, quando comprovado seu impacto, salvo o imposto sobre a renda, e desde que seja aprovado pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, dando-se prévia

ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 3º - A metodologia de revisão das tarifas contratualmente fixadas levará em conta a necessidade de estímulo ao aumento da eficiência operacional através da composição de custos, considerada sua evolução efetiva, e da produtividade das concessionárias ou permissionárias.

Art. 10 - Para fins de revisão, as concessionárias ou permissionárias apresentarão à Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, uma proposta de revisão das tarifas contratualmente fixadas, para vigorar subseqüentemente como tarifas limites instruída com as informações que venham a ser exigidas pela referida Agência.

§ 1º - A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ terá o prazo de 30 (trinta) dias para se manifestar sobre o pedido de revisão.

§ 2º - O prazo a que se refere o parágrafo anterior poderá ser suspenso por uma única vez, caso a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ determine a apresentação pelas concessionárias ou permissionárias de informações adicionais, voltando o prazo a fluir a partir do cumprimento das exigências.

Art. 11 - O serviço público de saneamento básico compreende todo o ciclo da água e englobará:

I - o abastecimento e produção de água, desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, a sua adução, tratamento e reservação;

II - a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final;

III - o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos;

IV - o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

Art. 12 - O Estado do Rio de Janeiro, através da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, deverá estabelecer critérios de regulação para os setores referidos nos incisos I a IV do artigo 11 desta Lei, conforme definição do Plano de Serviço de Saneamento Básico para a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 13 - As tarifas do serviço público de produção de água, fixadas contratualmente pelo Estado na forma dos artigos 12, 14, 19 e 30 da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, constituirá o limite máximo a ser cobrado pela concessionária produtora à concessionária distribuidora, observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único - O serviço público de produção corresponderá ao abastecimento de água, compreendendo sua captação, tratamento e adução, para posterior distribuição ao público consumidor final.

Art. 14 - As tarifas do serviço público de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, fixadas contratualmente na forma do artigo 13 supra, também deverão constituir o limite máximo a ser cobrado dos usuários pela concessionária distribuidora, observado o disposto nesta Lei, incluindo-se

como seu custo a tarifa de produção.

Parágrafo único - O serviço público de coleta e tratamento de esgoto sanitário compreenderá seu transporte e disposição final.

Art. 15 - Na hipótese de prestação de serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, cujo objeto abranja também a produção de água e seja prestado pela mesma pessoa jurídica, será fixada tarifa única que corresponda a contraprestação pela totalidade dos serviços prestados.

§ 1º - A concessionária responsável pela prestação dos serviços públicos na forma prevista no caput deste artigo, deverá ter controle em separado que identifique os custos de cada um dos segmentos que compõem o ciclo da água elencados nos incisos I a IV do artigo 11 desta Lei.

§ 2º - Observado o disposto no artigo 19 desta Lei, a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ deverá levar em conta os aspectos específicos de cada sistema na fixação, revisão e reajuste da tarifa.

Art. 16 - O reajuste das tarifas do serviço público de saneamento básico, englobando a produção e distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário, será realizado em observância ao critério previsto no art. 8º desta Lei.

Art. 17 - As tarifas do serviço público de saneamento básico, englobando a produção e distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário, contratualmente fixadas, serão revistas a cada 5 (cinco) anos, com base no custo dos serviços, incluída a remuneração do capital, aplicando-se o disposto nos artigos 9º e 10 desta Lei.

Art. 18 - Não serão considerados para efeitos de revisão das tarifas limite os investimentos custeados pelos usuários, ou por terceiros, inclusive aqueles com instalações e conexões.

Art. 19 - A estrutura tarifária, contendo os limites tarifários que poderão ser praticados pela concessionária na produção, distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, deverá estar indicada de forma clara e transparente no respectivo contrato de concessão e individualizada por região, classe de consumidor e faixa de consumo, vedada a pessoalidade na concessão de qualquer benefício tarifário.

Parágrafo único - A concessionária poderá apresentar à Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, em conjunto com a proposta de revisão das tarifas contratualmente fixadas, sugestão de revisão da estrutura tarifária, que deverá ser apreciada no mesmo prazo e nas mesmas condições fixados para a apreciação da revisão das tarifas.

Art. 20 - Caso haja descumprimento dos prazos conferidos na presente Lei ou no contrato de concessão pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, as concessionárias ou permissionárias poderão colocar em prática as condições constantes da respectiva proposta de reajuste ou revisão das tarifas.

§ 1º - Pronunciando-se a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ fora do prazo a ela conferido, as concessionárias ou permissionárias estarão obrigadas a observar, a partir de então, as condições constantes do pronunciamento, operando-se as compensações necessárias, no prazo que lhes for determinado.

§ 2º - Caso a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ não aprove o valor da tarifa reajustada ou revisada proposto pela concessionária ou permissionária, deverá ser apresentada à concessionária ou permissionária a respectiva decisão, devidamente fundamentada, expondo de maneira clara e precisa as razões do indeferimento do pedido e indicando o valor correto do limite de reajuste ou revisão que poderá ser praticado.

Art. 21 - O Estado poderá, desde que comprovado o relevante interesse público e assegurado o retorno adequado aos investimentos a serem realizados, determinar à concessionária dos serviços públicos de distribuição e de coleta e tratamento de esgoto, dando-lhe prazo razoável, que passe a prestar o serviço concedido em determinadas áreas que não tenham sistema de distribuição e estação de tratamento em funcionamento, ou que passe a atender às necessidades de usuários especiais.

§ 1º - O não atendimento pela concessionária à determinação, por qualquer outro motivo que não seja o comprovado compromisso de fornecimento para outros usuários de toda a água por ela adquirida ou produzida na hipótese do artigo 15 desta Lei, implicará na imediata perda da exclusividade contratual sobre a área objeto da determinação, podendo o serviço, a critério do Estado, passar a ser prestado mediante nova concessão para a área ou subconcessão parcial da já existente, em condições de prestação dos serviços correspondentes àquelas oferecidas à concessionária.

§ 2º - Na hipótese prevista no parágrafo anterior, será assegurado à concessionária distribuidora e à concessionária produtora, inclusive em ocorrendo o disposto no artigo 15 desta Lei, o recebimento de remuneração adequada pela utilização de seus sistemas de produção e de distribuição, obrigando-se a nova concessionária ou subconcessionária, conforme o caso, a arcar com seu respectivo pagamento.

§ 3º - A determinação do Estado, para ser eficaz, deverá delimitar, obrigatoriamente, a área a ser atendida.

(Lei Nº 2869/97 - RJ)

Art. 1º - Ficam aprovadas as condições para a alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, e de outorga da Concessão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, fixados na Resolução CD/PED nº 021/98 de 03 de setembro de 1998, no Edital de Licitação PED/ERJ nº 003 /98 - CEDAE e seus anexos.

Art. 2º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(Decreto Nº 24631/98 - RJ)

Art. 1º - Ficam aprovadas as condições para a alienação das ações representativas do capital social da companhia Estadual de águas e Esgotos - CEDAE, de prioridade do Estado do Rio de Janeiro objeto da Resolução CD/PED CEDAE e seus anexos publicado no D.O R.J de 13/11/98.

Art. 2º - Considerar sem efeito as condições aprovadas pela Comissão Diretora

do Programa Estadual de Desestatização objeto do edital de licitação PED/ERJ Nº 03/98 - CEDAE, e seus anexos, e da Resolução CD/PED Nº 21/98 DE 03.09.98.

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(Decreto Nº 24804/98 - RJ)

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 21 - Compete à União:

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos

Parágrafo único - Leis complementares fixarão 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.

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que

adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

§ 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.

Art. 26 - Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União

§ 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.

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população

Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

Art. 34 - A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

c) autonomia municipal

Art. 35 - O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios

de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação

Art. 43 - Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado

Art. 156 - Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Art. 158 - Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Art. 159 - A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão

por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela EC nº 19/98)

(Constituição Federal de 1988)

Art. 1º - A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

(Lei Nº 9.433/97)

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

II - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;

VI - prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares;

Art. 24 - Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

(Lei Nº 11.445/07)

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§1º - O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§2º - A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§3º - Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º - Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§3º - Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

(Lei Nº 11.107/05)

Art. 27 - Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

(Lei Nº 9.868/99)

Questões relevantes: Quem deve gerir as funções públicas da RM? De quem é a competência para prestar o serviço de saneamento básico? A instituição de uma RM atinge a autonomia municipal? O estado pode se atribuir da competência executiva e legislativa dos municípios com base no art. 25, § 3º da CF? O que é uma RM? Qual é sua função e seu papel no sistema constitucional brasileiro?

Fundamento principal: A RM não é ente político, consiste em uma estrutura administrativa. A gestão da RM deve ser compartilhada entre estado e municípios. A participação dos entes no órgão colegiado não necessita ser paritária. A autonomia municipal não é violada pela instituição de uma RM, contanto que o município esteja presente na tomada de decisões sobre a RM. A titularidade do serviço de saneamento básico compete ao órgão colegiado da RM.

1. Para a maioria do Tribunal, a gestão da RM deve ser compartilhada entre estado e municípios.

2. Indicação de que a RM seria um organismo administrativo.

3. Apenas os ministros Nelson Jobim e Gilmar Mendes diferenciam as entidades.

4. O caso trata também da criação de uma RM. Reiteram o entendimento de que essa decisão cabe somente ao estado.

5. Critério da predominância do interesse e outros parâmetros.

6. Prevalece o interesse comum

7. Os conflitos ocorrem entre estado e município.

Voto do Ministro relator (vencido): O ministro Maurício Corrêa, preliminarmente, rejeita a inépcia da inicial, suscitada pela AGU. Sustenta que a peça inicial produzida pelo PDT indica com clareza os dispositivos legais impugnados, individualizando as razões que resultariam na sua incompatibilidade com o ordenamento constitucional vigente. Acrescenta que, com relação ao Decreto

24631/98, objeto específico da ADI 1906, a sua revogação superveniente pelo Decreto 24804/98, acarreta a prejudicialidade da ação, no particular aspecto. Julga, nesta parte, prejudicada a ação.

Quanto à LC 87/97, informa que a redação de alguns de seus dispositivos foram alterados por sucessivas leis complementares. O artigo 1º e seu parágrafo primeiro sofreram modificações pela LC 89/98, sendo que o artigo 1º atualmente vigora segundo texto dado pela LC 105/02. O artigo 2º, por sua vez, foi mudado pela LC 97/01. O *caput* e os incisos do artigo 4º também sofreram alterações pela LCs 89/98 e 105/02 e já não mantêm a redação originalmente impugnada, o mesmo se dando com o artigo 11 e seus incisos I a IV. Ademais, a LC 105/02 incluiu o artigo 12 na referida LC, instituindo a Região da Costa Verde, dispositivo não alcançado pelo objeto desta ação.

O ministro conclui que, portanto, a ação está prejudicada no que diz respeito aos artigos 1º, 2º, 4º e 11, da LC 87/89, em virtude de alteração superveniente na redação dos dispositivos legais originalmente impugnados e que, nessa ordem, não mais subsistem.

Segundo o ministro, a análise dos demais dispositivos da LC questionada exige uma avaliação acerca da possibilidade de o estado criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns, bem como da extensão dessa autorização, em princípio contemplada pelo § 3º do artigo 25 da CF. O ministro relembra o julgamento da ADI 1841, em que o Tribunal fixou depender a instituição de RMs apenas de LC estadual, afastando a necessidade de prévia aprovação pelas Câmaras Municipais. Assim, claro está, para o ministro, a legitimidade da atuação legislativa do estado do Rio de Janeiro na instituição de conglomerados urbanos, sem qualquer afronta à autonomia municipal, minimizada pela própria CF na hipótese. Acrescenta que a CF tem por objetivo possibilitar ao estado a união de municípios territorialmente próximos e que por essa razão tenham interesses e problemas comuns, de modo que possam encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam à coletividade da região, e não apenas de cada um dos Municípios isoladamente.

O ministro aponta que se cuida aqui de dar concreção ao pacto federativo, que não idealiza entes estanques e isolados, desconexos com os demais, e sim, envolvidos e comprometidos com o equilíbrio e a harmonia do todo, fundamentalmente nas questões que extrapolam situações tipicamente locais. Afirma que a forma de repartição constitucional de competências visa exatamente essa atuação conjunta e integrada, que, no caso dos estados e municípios, consideradas as peculiaridades regionais de cada um, pode ser redimensionada segundo autoriza o § 3º do artigo 25 da CF. Para o ministro, esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, se dá efetivamente para cometer ao estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade. Aponta que a demanda por serviços públicos se agiganta de tal modo que as autoridades executivas não conseguem, isoladamente, atender às necessidades da sociedade, impondo-se uma ação conjunta e unificada dos entes envolvidos, especialmente da unidade federada, a quem incumbe a coordenação,

até porque o número de habitantes de cada Município desses conglomerados compõe a própria população do Estado-membro.

O ministro afirma que se pretende, com a delimitação de uma área de serviços unificados, a personificação de um ente para fins de administração centralizada, que planeje a atuação pública sobre território definido e que coordene e execute obras e serviços de interesse comum de toda a área, de sorte que a população seja atendida com eficiência. Aponta que a complexidade e o alto custo das obras e dos serviços metropolitanos não permitem que os Poderes Executivos municipais, de forma isolada, os satisfaçam.

Maurício Corrêa sustenta que a instituição de uma RM torna relativa a autonomia municipal na matéria em que a LC transpõe para o estado, porém, ressalta que a participação dos municípios na solução dessas questões é desejável e essencial. Segundo o ministro, desponta claramente do verbo *integrar* utilizado pela CF, que as decisões de interesse dessas áreas deverão ser compartilhadas entre os municípios que as compõem e o estado. Reproduz, ainda, José Afonso da Silva, "a titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao Estado e aos Municípios envolvidos"³¹⁰.

Para o ministro, instituída uma RM, não é razoável pretender-se que os municípios que a compõe continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma comunhão superior de interesses. Afirma que isso seria o mesmo que relegar à total inocuidade a legislação complementar e, por via reflexa, a permissão constitucional, sujeitando toda a população regional a ações ilegítimas de uma ou outra autoridade local. Assim, aponta que, nesse caso, o estado assume a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços metropolitanos, com a participação ativa dos Municípios enquanto membros dos Conselhos Deliberativos e coautores do Plano Diretor.

O ministro sustenta que, fixada a legitimidade da instituição, por LC estadual, das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, a finalidade estará resguardada, segundo Hely Lopes Meirelles, quando sua disciplina preveja "normas flexíveis para implantação da RM, sem obstaculizar a atuação estadual ou municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de RM a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da RM; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção de atividades de seu interesse local e, finalmente, se atribuam à RM poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal"³¹¹.

O ministro conclui que não se configuram os vícios de inconstitucionalidade invocados pelo requerente. Assevera que a criação da RM do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos deu-se por meio de LC estadual, como exigido pela Constituição. Afirma que, a partir das alterações promovidas pela LC 89/98, ficou garantida a participação de cada um dos municípios integrantes nos respectivos

³¹⁰ *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2. ed. Malheiros. p.145.

³¹¹ *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. Malheiros. p. 74.

Conselhos Deliberativos. Aponta, ainda, que os serviços públicos definidos como de interesse metropolitano pelo art. 3º da LC 87/97 enquadram-se no conceito e finalidade da previsão constitucional de RMs ou microrregiões, dado que voltados exclusivamente para o interesse comum. Dentre esses serviços está o saneamento básico, aí incluído o abastecimento de água, tema de manifesto interesse regional, dado que, em geral, os mananciais são comuns a diversos Municípios, afigurando-se conveniente que sua exploração e manutenção ocorram de forma racional e compartilhada. O ministro sustenta que, em regra, a maioria dessas atribuições são inerentes ao interesse local, incluindo-se na competência originária do município. Entretanto, circunstâncias territoriais, típicas de municípios limítrofes, modificam sua natureza, evidenciando-se a prevalência regional, em que o interesse comum de uma ou mais coletividades torna-se presente. Assim, para o ministro, nessas situações, o interesse público exige uma atuação conjunta, organizada, dirigida e planejada por terceira entidade, no caso o estado, ao qual estão vinculados os municípios. Corrêa acrescenta que toda a definição acerca do assunto deve ser disciplinada pelo Estado em conjunto com os municípios e não mais por estes isoladamente. Afirmo que toda a técnica de repartição constitucional de competências vai nesse sentido, ficando os interesses gerais a cargo da União, os regionais sob a responsabilidade dos estados, e os locais dos municípios. Nesse sentido, Corrêa reafirma que nas situações no § 3º do artigo 25 da CF, os temas de interesses locais que tenham reflexos regionais são de competência compartilhada entre o Estado e os Municípios, exatamente através das RMs ou das microrregiões.

Portanto, para o ministro, não há afronta à democracia ou ao equilíbrio federativo, sendo que este último, na verdade, acaba assegurado por medidas da espécie. Sustenta que a regionalização de municípios limítrofes, devidamente justificada, está longe de caracterizar intervenção do estado ou usurpação da competência municipal. A regionalização, de fato, materializa o compartilhamento de atribuições e serviços públicos sob a direção executiva do estado, em face do seu caráter regional. Afirmo também que está de acordo com Geraldo Brindeiro, para quem "não há uma autonomia originária eventualmente restringida, mas sim, uma autonomia condicionada, desde a origem, ao possível estabelecimento de RMs, nos termos da disposição constitucional, quando houver condições objetivas que justifiquem a medida". Para o ministro, o município deve submeter-se às diretrizes metropolitanas, que, fixadas também com sua participação e por ultrapassarem seus próprios e exclusivos interesses, prevalecem em nome do bem comum, base do Estado federado e democrático.

Desta forma, para Corrêa, os demais artigos do diploma legal impugnado, não padecem de qualquer inconstitucionalidade. O artigo 5º prevê as atribuições do Conselho Deliberativo, garantindo a participação efetiva de cada um dos municípios na formação das diretrizes básicas da atuação metropolitana. Os artigos 6º, 7º, 8º e 10 disciplinam a forma de atuação do estado como dirigente e executor dos serviços públicos legalmente delimitados, segundo planejamento aprovado. Segundo o ministro, é evidente que, sendo a matéria de interesse regional, cabe ao Estado tal função, até pela necessidade racional de garantia de execução das políticas públicas comuns previstas em lei. O artigo 9º impõe e garante a observância do Plano Diretor Metropolitano, aprovado com a

participação dos respectivos interessados, estado e municípios, o que ratifica a legitimidade da instituição.

Quanto aos dispositivos impugnados da Lei 2869/97, o ministro aponta que o inconformismo decorre da fixação, por lei estadual, da política tarifária dos serviços de abastecimento e distribuição de água e esgoto sanitário no estado do Rio de Janeiro. Informa que o PDT alega ser a matéria de competência privativa dos municípios, por refletir serviços locais. Contudo, para o ministro parece claro que as questões de saneamento básico extrapolam os limites de interesse exclusivo dos municípios, justificando-se a participação do estado. Corrêa acrescenta que as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, nos limites do território do estado, são bens deste (CF, art. 26, I), sendo evidente sua competência supletiva para legislar sobre o tema, observadas as normas gerais fixadas pela União (CF, artigo 22, IV c/c artigo 25, § 1º). Ademais, a lei federal 9433/97, que regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da CF e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, definiu a água como bem de domínio público, dependendo seu uso de outorga do Poder Público federal ou estadual, conforme sejam águas federais ou estaduais. O ministro também informa que é da competência comum as responsabilidades com saúde pública, proteção ao meio ambiente, promoção de programas de saneamento básico e fiscalização da exploração dos recursos hídricos (CF, art. 23, II, VI, IX e XI). É ainda de competência concorrente a faculdade de legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (CF, art. 24, VI). Assim, segundo o ministro, verificado o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao Estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, resta claro competir ao Estado-membro, com prioridade sobre o Município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum. Portanto, não vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade na lei impugnada.

Por fim, julga prejudicada a ação quanto ao Decreto 24631/98, bem como em relação aos artigos 1º, 2º, 4º e 11, da LC 87/89, ambos do estado do Rio de Janeiro, por perda superveniente de seu objeto. Quanto ao mais, julga improcedentes as ações.

Voto-vista do Ministro Joaquim Barbosa: Após fazer uma recapitulação do caso, o ministro rejeita a preliminar de inépcia da inicial por falta de fundamentação, suscitada pela AGU. Concorde com o relator que a petição do partido político requerente cumpre os requisitos necessários quanto à clareza e compreensibilidade. No que se refere à prejudicialidade da ação em virtude da edição de novos diplomas legislativos, adere em parte à conclusão de Corrêa. Quanto ao Decreto 24.631/98, acompanha o relator acerca da prejudicialidade; já quanto à LC 87/97, acompanha em parte o relator, para considerar prejudicada a presente ação, por alteração normativa superveniente somente do art. 1º, caput e parágrafos; do art. 2º, caput e parágrafo único; do art. 4º, caput e incisos I a VII, e do art. 11, caput e incisos I a VI. Resta, então, analisar o art. 3º; o § 1º e o § 2º do art. 4º; os artigos 5º a 10 e o § 1º e o § 2º do art. 11 da LC 87/97, além dos artigos 8º e 21 da lei 2.869/97, originalmente impugnados, por não ter

havido, quanto a eles, alteração legislativa.

No mérito, o ministro afirma que também discorda parcialmente do relator. Para Barbosa, não há dúvida que a CF permite a criação de RMs, conforme o art. 25, § 3º. Segundo o ministro, a questão que deve ser analisada é a seguinte: a criação de determinada RM tem o efeito de atingir ou violar a autonomia dos municípios dela integrantes? A discussão gira em torno, portanto, de saber se existe, no caso concreto, alguma antinomia entre a autonomia municipal e a extensão das competências outorgadas pelas leis fluminenses ao estado do Rio de Janeiro e à RM do Rio de Janeiro.

Para Barbosa, embora já se tenha entendido que o art. 25, § 3º, atribui competência ao estado em detrimento da autonomia dos municípios – e esse parece ter sido o entendimento do relator –, a leitura mais adequada do dispositivo impõe a conclusão de que não deve haver confronto entre o estabelecimento de RMs e a autonomia municipal. O ministro informa que a autonomia municipal foi inscrita já em nossa primeira Constituição republicana, sendo que o efetivo processo de emancipação do município da tutela dos estados só veio a ter início com o advento da CF de 1934. Essa perspectiva culminou no regime francamente municipalista da CF de 1988, à luz da qual a autonomia dos municípios se reveste das características de princípio constitucional da União, cujo descumprimento pode conduzir à intervenção nos estados (CF, art. 34, VII, c). Assim, Barbosa afirma que concorda com Alaôr Caffé Alves, quando ele sustenta que não se pode falar em autonomia “originária eventualmente restringida, mas sim [em] uma autonomia condicionada, desde a origem”, dos municípios metropolitanos³¹². Segundo o ministro, o estabelecimento de RMs não se contrapõe à autonomia dos municípios que venham a fazer parte de sua estrutura. Assim como não há um número fixo de competências municipais encoberto pelo princípio da autonomia – dadas as condições fáticas que podem transformar os interesses locais em interesses comuns –, não se pode afirmar que municípios metropolitanos possuem uma autonomia menos expressiva que a daqueles não componentes de RMs. Barbosa acrescenta que a autonomia municipal não possui apenas aspecto negativo, por tornar o município imune à interferência de outros entes federados – respeitados os limites traçados pela CF. A autonomia municipal também possui nítido caráter positivo, por também se exercer quando órgãos colegiados metropolitanos permitem que o município seja ouvido e efetivamente decida sobre os interesses comuns da região. Portanto, segundo Barbosa, é preciso examinar o problema por dois prismas complementares: (i) a restrição à autonomia dos municípios metropolitanos dá-se desde a configuração normativa constitucional, e não a partir da criação individual de cada RM, e (ii) a autonomia municipal realiza-se quando o município, num contexto metropolitano, tem preservada a capacidade de decidir efetivamente sobre os destinos da região.

Deste modo, para o ministro, a transferência direta ou oblíqua de competências tipicamente locais para o estado, em consequência da criação de uma RM, não é

³¹² “Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro”. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, ano 6, n. 21, p. 73, 2001.

compatível com a ordem constitucional vigente. Assim, a criação de uma RM não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes, materializado no controle e na gestão solitária pelo estado das funções públicas de interesse comum. Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da RM. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com **paridade entre o estado e os municípios** envolvidos.

O ministro passa a analisar, então, cada um dos dispositivos impugnados da LC 87/97. O parágrafo único do art. 5º, ao estabelecer que o estado possa conceder ou permitir serviços para fins de unificação e execução dos serviços comuns, promove uma verdadeira transferência de competências ao estado sem conferir responsabilidade alguma aos municípios. Pelo que se extrai do texto, o Conselho Deliberativo não terá o menor poder de decisão sobre a concessão ou permissão dos serviços de interesse comum. Para Barbosa, os municípios devem possuir algum poder de decisão, seja diretamente, seja pelo Conselho Deliberativo da RM, de cuja composição participam representantes seus. Não é o estado o titular das competências referentes aos interesses locais, nem a criação de RM pode significar acréscimo de competências, a princípio, atribuídas aos municípios. Considera, portanto, inconstitucional esse dispositivo, pois ele alija completamente o município do processo decisório relativo à concessão e permissão de serviços de interesse comum dos entes integrantes da RM, reservando o poder de outorga exclusivamente ao estado.

O art. 6º cuida das atribuições do estado na RM. O respectivo inciso I determina que o estado realize o planejamento integrado da RM e estabeleça normas para cumprimento e controle desse planejamento. A redação do dispositivo faz essa atribuição prescindir de qualquer autorização ou fixação de diretrizes por parte do Conselho Deliberativo, e isso promove o esvaziamento de funções deste, violando, por consequência, a autonomia municipal. O inciso II atribui ao estado o papel de unificar, sempre que possível, a execução dos serviços comuns, esse dispositivo merece ser considerado inconstitucional, pois também parte do pressuposto de que é o estado o titular dos serviços comuns da RM. Já o inciso IV é inconstitucional por delegar ao estado a elaboração, por meio da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro, de normas gerais sobre execução, cumprimento e controle dos serviços comuns de interesse metropolitano. O mais grave aqui é que a competência para o estabelecimento de normas gerais de execução dos serviços comuns é transferida não ao estado, mas a uma agência reguladora integrante da estrutura administrativa estadual, dotada de relativa autonomia em relação à própria unidade estatal federativa. Por seu turno, do inciso V, depreende-se que ao estado é outorgada a atribuição que deveria caber ao Conselho Deliberativo. Quando o dispositivo prescreve que caberá ao estado exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, retira atribuições que deveriam ser concedidas ao Conselho Deliberativo.

O art. 7º estabelece competência (atribuição) direta ao estado para organizar e

prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, alguns dos serviços públicos dispostos no art. 3º da lei, bem como para fixar tarifas para os serviços. Para Barbosa, tal incremento de atribuições para o estado, sem outorga de nenhuma responsabilidade ao Conselho Deliberativo no tocante à organização e prestação dos serviços e à concessão e permissão de serviços públicos, fere frontalmente a autonomia municipal. Acrescenta que há, ainda, inconstitucionalidade mais flagrante no art. 7º. O dispositivo estabelece que competirá ao estado a organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão e permissão, de alguns dos serviços de interesse metropolitano, inclusive na hipótese de municípios não pertencentes à RM, mas cuja prestação de serviços seja realizada por meio de sistemas integrados. Segundo o ministro, tal situação deixa evidente que a competência legiferante do estado para a instituição de RMs foi extrapolada, porquanto atingiu a autonomia de municípios que nem mesmo fazem parte de RMs previamente delimitadas.

Quanto aos demais dispositivos da LC 87/1997, na linha do que havia afirmado o ministro Corrêa, Barbosa os considera constitucionais, por não suprimirem a autonomia municipal em face do estado na composição da RM.

Em relação aos artigos 11 a 21 da Lei 2.869/97, que dispõem sobre o tipo específico de concessão do serviço de saneamento básico, Barbosa também enxerga um vício de inconstitucionalidade. As considerações relativas à impossibilidade de o estado, sem interferência do Conselho Deliberativo da RM, prestar serviços públicos de interesses comuns também servem para invalidar esses dispositivos. O ministro afirma que deixa de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 8º a 10 da mesma lei, por dois motivos. Primeiro, porque, ao disciplinar a questão do reajuste das tarifas, os dispositivos o fazem de forma a abranger também outros serviços – isto é, dispõem sobre a disciplina tarifária dos serviços de transportes rodoviário e metroviário da RM do Rio de Janeiro. A incidência dos artigos 8º a 10 na questão do saneamento básico justifica-se pelo fato de que os artigos 16 e 17 da mesma lei a eles faz remissão. Assim, entende bastar a supressão, por inconstitucionalidade, dos dispositivos que estabelecem a remissão (arts. 16 e 17), para que os artigos 8º a 10 se tornem inoperantes em relação aos serviços de saneamento básico.

Julga prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade no que se refere ao Decreto 24.631/1998 e aos seguintes dispositivos da LC 87/1997: art. 1º, caput e § 1º e § 2º; art. 2º; art. 4º, caput e incisos I a VII, e art. 11, caput e incisos I a VI. No mérito, julga parcialmente procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, parágrafo único; do art. 6º, I, II, IV e V, e do art. 7º da LC 87/1997, além dos artigos 11 a 21 da Lei 2.869/1997.

Voto do Ministro Nelson Jobim: Após fazer uma recapitulação do caso, Jobim analisa a LC 87/97. Para o ministro, está claro que parcela da competência executiva e legislativa do município – inclusive aquela referente ao saneamento básico municipal – foi transferida ao estado sob a justificativa de envolverem interesses comuns ou metropolitanos. Jobim afirma que o cerne da questão é: o estado pode se atribuir da competência executiva e legislativa dos municípios com base no art. 25, § 3º da CF? Para chegar a uma conclusão é necessário, segundo o ministro, enfrentar outras perguntas: 1) O que é e em que consiste uma RM? e 2) Qual é sua função e seu papel no sistema constitucional brasileiro?

Inicialmente, o ministro traça o panorama histórico do tema. Aponta que a concentração e o crescimento dos centros urbanos geraram a necessidade da criação de um novo tipo de organização administrativa que pudesse dar tratamento adequado e integrado a problemas comuns de vários municípios próximos por interesses convergentes. Reproduz, ainda, Eros Grau: “[as regiões metropolitanas] Podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu 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 coordenadas e planejadamente exercitadas”³¹³.

Jobim informa que já a CF de 1891 permitia a propositura de acordos e convenções intermunicipais de forma a viabilizar o relacionamento entre municípios com base no texto genérico dos artigos 48, nº 16 e 65, § 1º. O art. 68 da mesma Constituição assegurava ao município a autonomia no que tange aos seus “peculiares interesses”. O ministro também aponta que no anteprojeto da CF de 1934 incluiu-se em seu o art. 84, § 2º a possibilidade de criação de “região com autonomia”. O texto final da Constituição de 1934 não trazia tal dispositivo, mas assegurava a autonomia das funções legislativas e administrativas dos municípios (artigos 13, I, II e III). Jobim destaca que na transição para a Era Vargas, houve a intensificação do movimento de êxodo agrário para os centros urbanos. O centro político e econômico que se localizava no campo passa a estar nas cidades principalmente em virtude do processo acelerado de industrialização e urbanização. Acompanhando esse movimento de crescimento dos municípios e aparecimento de interesses comuns de cidades vizinhas, a CF de 1937 inaugura, legislativamente, o agrupamento municipal. Reconhece-o, expressamente, como organização administrativa autônoma, inclusive, detendo personalidade jurídica, mesmo que limitada (art. 29). Segundo Jobim, este foi o embrião das atuais RMs e o intenso processo de urbanização consolidou o tema da organização municipal como um dos assuntos nucleares do federalismo brasileiro.

Ademais, Jobim aponta que a CF de 1946 se limitou a prever a possibilidade dos estados criarem órgãos de assistência técnica aos municípios, não tendo mantido o “agrupamento municipal” (art. 24). Afirma que o reconhecimento definitivo dessas regiões somente veio expressamente previsto em norma constitucional com o art. 157, § 10 da CF de 1967 (art. 164 da Emenda de 1969). Em 1973, a LC nº 14 criou as oito primeiras RMs e fixou que cada uma teria um Conselho Deliberativo, com membros nomeados pelo Governador, e um Conselho Consultivo, formados por representantes dos municípios. Segundo Jobim, o problema da função executória no âmbito das RMs foi resolvido de maneira ineficaz, tendo sido feitas várias críticas à solução da década de 70³¹⁴. Tais

³¹³ *Direito urbano – regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 10.

³¹⁴ Ver GRAU, Eros Roberto. op. cit. p. 13-14. Nas críticas acompanharam Eros Grau, Túlio Chaves Novaes. “As REGIÕES METROPOLITANAS no Brasil”. In: *L & C – Revista de direito e administração pública*, ano IV, nº 34, abril de 2001, p. 16; José Nilo de Castro. *Direito*

críticas vão da quebra da autonomia dos municípios e da Federação Brasileira até a desconsideração das realidades fáticas de cada uma dessas regiões, o que forçou a aproximação de cidades sem qualquer vínculo administrativo ou político. Além disso, aponta Jobim, a fórmula de então não resolvia problema capital, não se sabia de quem era a competência executória ou administrativa da unidade regional, ou seja, quem seria o titular da competência de prestar os serviços de natureza comum. Assim, diante da confusão trazida pela legislação e pelo total descaso com a nova organização intermunicipal por parte da União, na prática, os estados acabaram estruturando o funcionamento das RMs, muitas vezes obtendo a concessão municipal do serviço de maneira informal. Dessa forma, criaram-se empresas e autarquias estaduais para executar os serviços das RMs e, principalmente, para superar o insuficiente e ineficaz modelo da prestação do serviço de saneamento básico de maneira isolada, por cada um dos municípios. Jobim informa, ainda, que as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBS) foram criadas com recursos do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), instituído pelo PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) e gerido pelo BNH.

Já a CF de 88 implementou importantes mudanças, inclusive elevando a estatura do município a verdadeira entidade formadora do regime federativo. Além disso, confirmou, em maior dimensão, sua autonomia administrativa, organizativa, legislativa, financeira e tributária (art. 30, especialmente inciso V). No que toca às RMs, a CF/1988 trouxe a possibilidade de estados instituírem, por meio de LC estadual, RMs, aglomerados urbanos e microrregiões. Jobim afirma que, em termos históricos, a confusão da legislação brasileira em matéria de RM, especialmente, quanto ao problema do poder executivo e administrativo dessas regiões e a titularidade da prestação de serviços de natureza comum, acabou por gerar um quadro altamente complexo e diversificado em relação, principalmente, ao problema do saneamento básico.

Ao discorrer sobre a RM, o ministro sustenta que esta não se constitui em quarto nível da federação brasileira e nem detêm autonomia que possa ser exercitada independentemente dos interesses dos municípios envolvidos. Na verdade, para Jobim, as RMs são organismos administrativos de viabilidade de funções públicas de interesse comum que seria naturalmente de competência dos municípios. Não têm natureza política; não são dotadas de personalidade jurídica de direito interno e, por isso, não são organização institucional intermediária entre o estado e o município. A RM é simplesmente um agrupamento relevante de municípios com o fim de executar funções públicas que, pela natureza dessas funções, exigem a cooperação entre esses municípios. Esse agrupamento, por imposição constitucional, somente pode ser criado por LC estadual. Isso, entretanto, não significa que caiba ao estado as funções executivas de concretização dos chamados interesses metropolitanos. O município continua a ser o titular das funções executadas pela região, muito embora seja, por imposição de lei estadual, uma titularidade que somente pode ser exercida em acordo ou em consenso com os demais municípios. O ministro destaca que o interesse regional

não faz parte do âmbito de competência dos estados, não se trata de atribuição estadual centrada em uma região específica. São, ao contrário, os interesses municipais que podem se transformar em unidade decisória ou administrativa mediante a associação consensual dessas cidades. Tudo isso por meio de um mecanismo organizacional que impeça que um município tenha soberania de decisão e que, ao mesmo tempo, evite que qualquer decisão seja tomada sem a sua concordância.

Jobim passa a tratar, então, de aglomerados urbanos e microrregiões. Aponta que o texto constitucional não parece tentar construir um regime jurídico específico para cada tipo de agrupamento de municípios. Afirmo que os aglomerados urbanos extravasam os limites dos municípios envolvidos sem, entretanto, apresentar a importância, o impacto e as complexidades da RM. O aglomerado urbano representa a aglutinação de municípios em conurbação, mas que se agrupam em função de alguma característica regional, industrial ou econômica. Ao contrário, a RM é também conurbação de cidades, mas que se aproximam claramente em função da importância e envergadura econômica de uma das cidades que, por isso, passa a ser o "centro nervoso" desse agrupamento. Na RM 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 os municípios próximos. Já as microrregiões sugerem o agrupamento de municípios sem o fenômeno da conurbação. Apresentam características e realidades comuns a ponto de tornar mais racionais e viáveis soluções integradas em matéria de funções públicas. São agrupamentos de municípios por proximidade geográfica e principalmente por interesses econômico-sociais semelhantes, o que justificaria soluções integradas em termos de interesses comuns (por exemplo, grupo de cidades próximas que têm suas economias atadas ao turismo). Assim, Jobim afirma que aglomerados urbanos e microrregiões são, portanto, outras duas espécies do fenômeno do agrupamento municipal e que, por isso, nos termos do art. 25, § 3º, da CF, devem ter regime de funcionamento idêntico ao das RMs.

Jobim passa a investigar o sentido da expressão "integrar" constante no artigo 25, §3º, da CF e afirma que a questão encobre o problema nuclear da titularidade da competência legislativa e administrativa em matéria de RM, aglomerados urbanos e microrregiões. Segundo o ministro, de um lado temos a competência estadual para instituir esses agrupamentos e de outro lado, temos a autonomia municipal (art. 30, CF), princípio estrutural do pacto federativo. Para Jobim, nos assuntos de imbricação com a competência estadual, o critério constitucional para avaliar a competência municipal é o interesse local (art. 30, I e IV, CF). O ministro define o interesse local como aquele que se relaciona, primária e diretamente, às necessidades da população local na dimensão do serviço público ou na dimensão da organização política do município. Contudo, Jobim aponta que em matéria de agrupamento municipal, o interesse local cede espaço para o interesse regional ou interesse metropolitano. Como as RMs não resumem qualquer identidade político-institucional própria, mas apenas a configuração de uma realidade administrativa, o interesse regional não é, em termos políticos, um interesse autônomo, localizado entre o interesse estadual e o interesse municipal.

Jobim sustenta que se o interesse regional fosse algo "ontologicamente" diferente do interesse municipal, estaríamos diante de uma organização administrativa que substituiria, por completo, a autonomia municipal. Afirma, ainda, que tal solução é inconcebível sob o ponto de vista da federação desenhada pela CF de 88. Para Jobim, o interesse regional, que caracteriza a formação da RM, é a soma integrada de interesses dos municípios envolvidos, em outras palavras, é o conjunto articulado e consensual dos interesses municipais em jogo. Assim, somente por meio do acordo e da negociação entre os municípios é que é possível a implementação de políticas administrativas que concretizem esse interesse regional. Do contrário, segundo Jobim, estaríamos diante de uma interpretação esdrúxula que reduziria a zero a autonomia municipal e ampliaria, despropositadamente, a competência administrativa e legislativa dos estados. O ministro sustenta ser essa a única interpretação que consegue aproximar a autonomia municipal da competência estadual para a instituição de agrupamentos municipais.

Para Jobim, os estados detêm uma competência "procedimental", e não uma competência material. Cabe ao estado instituir os agrupamentos urbanos e criar condições para que os serviços públicos de interesse comum possam ser prestados para toda a população da região, o que só é possível por meio de um planejamento. Tal planejamento deverá viabilizar, economicamente, a prestação dos serviços em municípios deficitários, por meio de subsídios cruzados ou políticas de escala a partir dos recursos obtidos com os municípios com viabilidade econômica. Em outras palavras, o estado, necessariamente, precisa agrupar municípios de forma a viabilizar a prestação do serviço em todos eles.

Ademais, Jobim afirma que o art. 25, § 3º, da CF não é um "cheque em branco" ao legislador estadual, a norma constitucional é clara ao estabelecer os princípios que nortearão a instituição dos agrupamentos municipais. Assim, a partir de um exame da regra constitucional, Jobim chega a algumas conclusões: (1) somente é possível a criação de agrupamento municipal quando exista a necessidade de "integrar a organização, o planejamento e a execução de atividades de interesse comum"; (2) essa necessidade de integração não pode ser uma ficção jurídica, uma necessidade criada pela própria LC, mas é preciso que elementos fáticos tornem clara essa necessidade e a subsidiem; (3) é imperioso que o estado, ao criar o agrupamento municipal, estabeleça também as regras que serão observadas para a tomada de decisões político-administrativas entre os municípios; (4) é essencial que, quando da criação do agrupamento, a LC estadual, sem se atribuir competência da RM, consiga assegurar, procedimentalmente, a igualdade relativa das comunidades envolvidas, a evitar que o poder político-econômico local de uma cidade específica possa descaracterizar o tom de representatividade dos demais municípios; (5) é importante, muito embora não essencial, que a LC estadual, sem extrapolar ou reduzir o conteúdo da Constituição, esclareça quais são as funções públicas de interesse comum ou regional.

Assim, para Jobim, a competência estadual é meramente procedimental porque o estado não decide políticas administrativas regionais, não tem o poder de legislar em questão de interesse comum dos municípios nem pode se atribuir competências exclusivas da autonomia municipal. Cabe ao estado somente

instituir o agrupamento municipal e fixar a forma e os procedimentos a serem observados para a decisão em conjunto dos municípios. Já aos municípios, segundo Jobim, caberá a decisão da forma como se organizarão para a prestação de serviços públicos de interesse regional – se por meio de consórcio, por exemplo, - e, principalmente, as decisões de cunho administrativo e legislativo em matéria de interesse comum do agrupamento municipal.

Essa competência “procedimental” dos estados envolveria dois grupos de decisões a serem resolvidos pela LC: a conformação geográfica e política das RMs, e a forma interna de funcionamento e deliberação. Jobim explica que a conformação geográfica e política envolve a definição de quantos e quais municípios formarão uma determinada RM. Também aqui o legislador estadual deve seguir certos parâmetros que, embora não estejam expressamente previstos na Constituição, são dela perfeitamente extraídos. Uma RM só pode ser criada quando os elementos fáticos que subsidiem essa decisão políticas estiverem presentes. Assim, para a criação de uma RM é preciso a verificação de uma conurbação de municípios que represente um centro urbano importante a significar um polo econômico e a formar uma específica comunidade socioeconômica. Além disso, uma RM somente é criada em função de um conjunto de atividades categorizadas como de interesse comum. Para o ministro, não há como se pensar uma RM na qual a prestação do serviço público, especialmente o do saneamento básico, torne-se inexequível ou financeiramente inviável. Em outras palavras, para a instituição de uma RM é preciso que aja um aglomerado de municípios cujas populações representam, de forma total, mercado consumidor propício para a prestação de serviços como o de saneamento básico. Segundo Jobim, não faz sentido, do ponto de vista econômico, criar-se uma RM, ou aglomerado ou ainda microrregião a partir do somatório de municípios pobres que não despertem o interesse financeiro mínimo de exploração de serviços públicos ou que a cobrança de tarifas, pelo nível econômico da população, não consiga fazer frente aos custos do sistema. O ministro sustenta ser necessário que municípios sem condição de arcar isoladamente com os custos da implantação e manutenção de um sistema de saneamento fiquem ao lado de municípios mais ricos, que tornem essa prestação viável do ponto de vista financeiro. Ademais, além da viabilidade financeira, é preciso que o legislador estadual considere também a viabilidade técnica da prestação de serviço de saneamento. Assim, segundo Jobim, não se pode criar um agrupamento municipal que, por exemplo, não tenha, isoladamente, fonte natural de água ou local comum adequado para o processamento e tratamento de esgoto. Logo, a delimitação política das fronteiras de uma região, aglomerado ou microrregião deverá, necessariamente, respeitar a lógica da distribuição das bacias hidrográficas dentro de cada estado sob risco de inviabilização na prestação do serviço de abastecimento de água.

Informa o ministro que a RM do Rio de Janeiro é um exemplo típico de transposição de bacia hidrográfica adjacente para uma região geográfica que não oferece oferta de água suficiente. A água vem, basicamente (83%), do Rio Paraíba do Sul e do Rio Piraí. É armazenada em reservatórios localizados nos municípios de Piraí e Rio Claro – municípios que não fazem parte da RM na

configuração da LC 87/97. É distribuída a partir do Sistema Guandu, localizado no Município de Nova Iguaçu – município formador da RM. O abastecimento de água na região é completado a partir do Sistema Produtor Acari (um conjunto de pequenas captadoras localizadas ao norte da região) e do Sistema Laranjal, localizado em São Gonçalo. Para o ministro, esta é uma hipótese em que o sistema deve se manter integrado sob a responsabilidade política e administrativa de um único centro de poder: a RM. Em tais regiões a matemática geopolítica do legislador estadual deverá ser ainda mais estudada por se evitar soluções locais que impossibilitem a entrega da água.

Ainda dentro da competência procedimental dos estados, está a fixação da forma interna de funcionamento e deliberação das regiões metropolitana, aglomerados urbanos e microrregiões. Jobim afirma que a fórmula consagrada pela LC 14/73, de certa forma, alcança o desiderato de democracia nas deliberações administrativas da região. Trata-se da criação de um Conselho Deliberativo com a função de planejar, coordenar e promover as ações, projetos ou os serviços públicos que serão prestados no âmbito da RM e que sejam do interesse comum. Há ainda um Conselho Executivo que centralizaria as atividades administrativas e executórias, além de prestar consultoria às deliberações do Conselho Deliberativo. Segundo o ministro, outras formas de deliberação interna podem ser pensadas, desde que haja um órgão de decisão, com representatividade de todos os municípios, não atrelado a indicações ou nomeações do Governador ou Assembleia Estadual, e um Órgão Executivo – que não pode ser o estado ou algum município isoladamente – que coordenará a realização dos serviços públicos do interesse comum. Ademais, o estado também deverá prever as regras de representação dos municípios. Para casos em que os municípios envolvidos se apresentem em relativa posição econômico-política igualitária (como em microrregiões e em alguns aglomerados) a representação deverá ser **paritária**. Em outros casos, a **força econômica e envergadura político-social** de um município é claramente superior a outros. Geralmente por meio dos serviços prestados no âmbito desse município é que se financia a prestação do serviço no âmbito de toda a RM ou aglomerado urbano. Nessas hipóteses, a representatividade interna deverá ser **proporcional a esse critério** sem que, com isso, nenhuma regra de igualdade seja quebrada. Este é o caso da RM do Rio de Janeiro, na qual a importância da capital é claramente maior do que dos municípios conurbados ao redor e, com evidência, as tarifas cobradas dos moradores dessa cidade poderão arcar com o custo do serviço em toda a região. Jobim ainda afirma que não é possível a criação, por ofensa constitucional, de RM que englobe apenas o município do Rio de Janeiro e São Gonçalo, por exemplo, por serem os dois municípios mais ricos da região, deixando de lado as demais municipalidades mais pobres.

O ministro passa a tratar, então, do saneamento básico. Afirma que, no Brasil, historicamente, o problema do saneamento básico esteve relacionado ao abastecimento de água e à coleta e tratamento de esgoto. Jobim aponta que exclui da noção de saneamento básico a limpeza urbana e a drenagem de águas pluviais, as quais se inserem na noção de interesse municipal e não interesse metropolitano. Em uma reminiscência histórica sobre o tema, Jobim informa que, até a década de 70, o serviço de saneamento básico era prestado, em sua

maioria, por meio de uma diversidade de empresas municipais, com organizações administrativas e financeiras distintas entre si. Segundo o ministro, com esse enfoque muito localizado, o serviço de saneamento era ineficaz e insuficiente, uma vez que não havia planejamento ou estudos que examinassem o processo de urbanização e o crescimento populacional. Ademais, por se tratar de serviço público tão caro, somente pouquíssimos municípios conseguiam prestá-lo de forma satisfatória. Diante desse quadro, o governo federal criou o Sistema de Saneamento Básico e o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e incentivou a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). O ministro aponta que, em regra, as tarifas cobradas por essas empresas é a mesma em todos os municípios cobertos por sua atuação e que realiza-se uma sistemática de subsídios cruzados. Dessa maneira, as tarifas pagas por localidades mais lucrativas subsidiam a prestação do serviço nas localidades menos lucrativas.

Ademais, Jobim afirma que a criação das CESBs não foi acompanhada de uma definição exata de regras em relação à titularidade dos serviços. Na verdade, essa confusão só aumentou, visto que os recursos dessas instalações advinham do governo federal. Jobim informa que, na prática, as CESBs prestavam o serviço em regime de monopólio, a partir da necessária concessão municipal, realizada por meio de contratos de longa duração (em média, 30 anos). Entretanto, essa concessão, por todas as dúvidas que rodeavam o procedimento, era dada, muitas vezes, de maneira informal, sem contrato formalizado. Por outro lado, na medida em que se retirava autonomia municipal, o sistema se universalizava, graças aos investimentos realizados. Entretanto, não é difícil perceber que a expansão dos serviços aconteceu de forma desigual, ficando os investimentos concentrados nas regiões Sul e Sudeste.

Em contrapartida, alguns municípios resolveram não aderir ao PLANASA, preferindo manter empresas municipais locais que se responsabilizariam pelo serviço. Ademais, em outras situações, consórcios de municípios resolveram explorar o serviço de saneamento básico por meio de concessão à iniciativa privada.

Assim, observa-se que o quadro hoje no Brasil é de verdadeira complexidade e de multi-variedade de formas de prestação do serviço. Note-se, no entanto, que a prestação estadual representa 76% do abastecimento de água nas cidades brasileiras e 55% do esgotamento sanitário no Brasil³¹⁵.

O ministro aponta que existem hoje 5 formas básicas de prestação do serviço de saneamento básico no Brasil. São elas: 1) prestação do serviço com abrangência estadual, por meio das CCESBs; 2) prestação com abrangência regional (geralmente, resultado de consórcios municipais); 3) prestação do serviço diretamente pelo município; 4) prestação por meio de empresas municipais; 5) prestação por particular, por meio de contrato de concessão municipal.

Sobre a prestação microrregional, Jobim aponta que o número deve aumentar no futuro, devido à redução de custos na associação entre prefeituras, especialmente a partir da EC 19/98, a qual trouxe o novo artigo 241 da CF. O ministro cita também a Lei 11.107/05, que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos entre entes da Federação para a realização de

³¹⁵ Dados disponíveis em: <www.snis.gov.br>

interesse comum. Para Jobim, não há dúvida de que, para interesses regionais, o consórcio serviria como importante instrumento jurídico para a viabilização de serviços públicos, como o do saneamento básico, ou a concessão do serviço a particular (arts. 1º e 2º, §3º). O ministro informa que tais associações são formas de prestação do serviço de saneamento básico em municípios contíguos que eventualmente tenham mananciais e necessidade de tratamento de esgoto comuns. São situações geralmente advindas de necessidades muito específicas, como no caso de áreas urbanas litorâneas com forte atrativo turístico ou com grandes flutuações sazonais de sua população.

O ministro, então, ressalta os riscos de uma decisão que ignore o desenho fático da questão no Brasil. Afirma que muitas decisões políticas e administrativas estão no aguardo do julgamento dessa questão e da fixação da titularidade do serviço. Em especial, a votação no Congresso Nacional, por meio da Comissão de Saneamento, do projeto de lei que estabelece o marco regulatório do setor.

Jobim observa também que, salvo nas hipóteses de prestação do serviço por meio de Companhia Estadual, é o município quem realiza a prestação, o controle e a fiscalização, seja de forma direta, indireta (no caso de concessão a particular) ou por meio de associação de municípios (prestação microrregional). Segundo o ministro, o maior problema advindo da titularidade municipal ou intermunicipal, é dar solução às relações entre municípios e Companhias Estaduais. Isso porque, muitas vezes, somente por meio de uma prestação em escala (subsídios cruzados) e de forma universal é possível que o saneamento básico esteja presente em todos os municípios, ricos e pobres.

Segundo o ministro, no caso de uma aglutinação municipal, será decidida por meio de órgãos internos de deliberação a forma de prestação do serviço e a quem será dada a concessão. Nesses casos, a empresa intermunicipal, a empresa privada concessionária ou a companhia estadual concessionária deverá prestar o serviço de saneamento básico a todos os municípios e compensar, por meio dos subsídios cruzados, os municípios lucrativos com os municípios deficitários.

O ministro disserta, então, sobre a divisibilidade ou indivisibilidade na prestação do serviço de saneamento básico. Alguns alegam que esse serviço pode ser dividido em etapas, de forma a atribuir certas etapas ao município. Jobim ressalta novamente que, para viabilizar o serviço, é necessária capacidade técnica e financeira. Para ele, a cisão do serviço apenas contribuiria para trazer mais confusão ao setor e dificuldades irreconciliáveis de divisão dos recursos financeiros entre os "titulares". Jobim sustenta que se o serviço pode ser dividido sob o ponto de vista técnico, não há absolutamente essa possibilidade do ponto de vista financeiro. Se o serviço pudesse ser dividido, seria necessária a criação de um sistema extremamente complicado de repasse e repartição de recursos entre todos os envolvidos e um cálculo minucioso dos valores de gastos relativos a cada etapa da circulação da água. Algo absolutamente desnecessário e desproporcional que apenas traria mais caos ao setor. Ademais, Jobim afirma que mesmo sob o ponto de vista técnico, não há possibilidade de divisão das etapas. Isso porque, especialmente em municípios conurbados a distribuição de água de um município depende das redes de distribuição de água que passa pelos municípios fronteiriços. Nesse contexto, não há como tratar como unidades diferentes, sistemas totalmente integrados e interdependentes. Assim, segundo

Jobim, para facilitar o exame e não o incremento do caos no setor, o centro de decisão política acerca do serviço precisa ser unitário, mesmo que compartilhado entre vários municípios, e o próprio serviço de saneamento básico só pode ser considerado indivisível, mesmo que beneficiando vários municípios.

Jobim afirma que a RM é simplesmente uma associação de municípios, determinada por LC estadual, que, por equivalência de interesses, devem atuar em certos temas de maneira coordenada, integrada e consensual. Sua razão de ser é administrativa e executória como forma de planejar, organizar e promover serviços públicos de interesse comum. Sendo assim, sua competência administrativa e mesmo legislativa não é competência regional, mas o somatório integrado das competências municipais. A atribuição de sua competência ou atribuição para o estado configura clara norma inconstitucional que fere o sistema federativo ao restringir demasiadamente a autonomia municipal. Com base nessas premissas, o ministro analisa a legislação atacada (arts. 1º; 2º, parte final; 3º, e seus incisos; 4º; 5º; 6º; 7º; 8º; 9º; 10 e 11 da LCE 87/97 e os arts. 8º; 9º; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20 e 21 da LE. 2.869/97). Jobim aponta que os arts. 1º, 2º, 4º e 11 da LC 87/97 foram alterados, motivo pelo qual não poderão ser objeto de debate nesses autos.

Arts. 3º e 5º da LC 87/97: O art. 3º conceitua o que seria interesse metropolitano ou comum e seus incisos elenca serviços afetos a esse interesse. Para Jobim, em matéria de RM, não há inconstitucionalidade no dispositivo. Trata-se de conceituação aberta com um elenco meramente ilustrativo, o que não vincula a atuação da região e nem ao menos quebra a sistemática federativa. Entende que o art. 3º, III, ao caracterizar o transporte coletivo como de interesse metropolitano não violou o art. 30, inciso V, da CF. Isso porque a LC 87/97 explicitamente ressalva o âmbito metropolitano de tal serviço. Para Jobim, ainda, o transporte intermunicipal, este sim, não poderia ser da competência de cada município, sob o risco de não se ter planejamento e unidade na prestação desse serviço. Sustenta que a CF, ao tratar de transporte coletivo no art. 30, V, refere-se ao transporte coletivo intramunicipal. A competência regulatória do transporte coletivo intermunicipal de municípios conurbados não é do município nem do estado, é da RM.

Já o art. 5º estabelece as atribuições do Conselho Deliberativo da RM do Rio de Janeiro. O ministro reconhece a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" (inciso I, do art. 5º). O dispositivo, ao sujeitar as deliberações do Conselho Deliberativo sobre o Plano Diretor Metropolitano, a uma aprovação da Assembleia Legislativa do estado, submete as opções políticas da reunião de interesse dos municípios ao órgão legislativo estadual. Ou seja, submeter as decisões dos municípios à Assembleia Legislativa estadual configura usurpação da autonomia municipal e inaceitável desnivelamento das relações federativas no âmbito do estado do Rio de Janeiro. A criação da RM não pode servir de pretexto para a limitação da autonomia municipal em benefício da competência estadual. Na mesma linha de argumentação, declara a inconstitucionalidade também do parágrafo único do art. 5º. Nesse dispositivo, com mais clareza, existe a intervenção do estado em matéria de competência intermunicipal que somente poderia ser objeto de deliberação no âmbito da RM. O estado não tem o poder de unificar a execução

de serviços comuns que são da competência consensual dos municípios.

Arts. 6º e 7º da LC: Para Jobim, ambos os dispositivos preveem explícitas intervenções do estado no âmbito executivo, administrativo e deliberativo da RM. Segundo o ministro, a RM equivale ao somatório integrado das competências e interesses municipais. O interesse metropolitano, na linha do que previsto no art. 3º, equivale à dependência, concorrência, confluência e integração dos interesses locais em jogo. Assim, se protege o âmbito de atuação da RM como dimensão de garantia da própria autonomia municipal. A atuação do estado somente é permitida diante de uma autorização da RM, tomada no âmbito de seus órgãos deliberativos. A LC extrapola sua competência "procedimental" de funcionamento das RMs ao atribuir ao próprio estado funções executivas ou legislativas que caberiam ao conjunto dos municípios envolvidos. Caracteriza-se evidente violação à autonomia municipal e ao art. 25, § 3º, da Constituição. O art. 25, § 3º, é muito claro ao dispor que a competência do estado é "instituir para integrar". Não se contém nessa regra que tal integração será realizada pelo estado. Basta que a instituição e a forma de criação da RM tornem viável essa integração, por meio da criação de órgãos que possibilitem a execução de serviços de interesse metropolitano e as deliberações com a participação dos municípios. Na linha do que está no art. 6º, são atividades de competência precípua da própria RM, e não do estado:

- o planejamento integrado da RM (inc. I);
- a unificação da execução dos serviços comuns (inc. II);
- a coordenação da execução dos programas de interesse metropolitano (inc. III);
- o controle, elaboração, supervisão e avaliação da prestação desses serviços (inc. IV, V e VI); e
- a atuação dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas (inc. VII).

Isso não significa que a própria RM e os municípios que a compõem não possam assinar convênios e acordos de cooperação com o estado para a melhor executar suas funções, inclusive no plano da fiscalização e controle. Nesse sentido, Jobim torna a lembrar da L. 11.107/2005 que dispõe sobre o consórcio público entre entes da federação para atingir objetivos comuns. Entretanto, para Jobim, ainda que esse convênio com o estado seja eventualmente recomendável, o STF não pode perder o foco do problema e entender que tais providências são institucional e juridicamente do estado.

O art. 7º é ainda mais acintoso. Outorga, explicitamente, a competência executiva e administrativa do estado em matérias referentes à RM e atribui ao estado a titularidade dos serviços de interesse regional. Para Jobim, na RM a titularidade da concessão dos serviços é dos municípios em conjunto, com o diferencial de que se trata de providência que precisa necessariamente ser tomada em acordo de interesses municipais. Não se trata de interesse estadual - e nem de interesse isoladamente municipal - e, portanto, de sua competência. Há aqui também violação da autonomia municipal e do art. 25, § 3º, da CF. A titularidade, a prestação do serviço, a concessão do serviço, os termos dessa concessão e a política tarifária é competência da própria RM que, muito embora não seja ente político autônomo, é entidade administrativa vinculada aos

interesses integrados dos municípios.

Segundo Jobim, o § 1º do art. 7º é paradigmático do erro da lei na interpretação do art. 25, § 3º, da CF. Declara a inconstitucionalidade integral dos arts. 6º e 7º da LC 87/97.

Arts. 8º, 9º e 10 da LC 87/97: Estes dispositivos apenas preveem que os órgãos setoriais estaduais e os projetos e programas municipais deverão se compatibilizar com o Plano Diretor Metropolitano. A medida é salutar como forma de construir coerência e eficácia de atuação entre todos os órgãos públicos - estaduais e municipais - que atuam no âmbito da população da RM. A necessidade de coerência e compatibilidade de atuação estadual e municipal com o planejamento da RM, ao contrário de enfraquecer, fortalece o sentido do "federalismo cooperativo" e o próprio princípio federativo.

Já em relação ao art. 10, para Jobim, poderia ser cogitada uma leitura conforme a Constituição. Uma interpretação desavisada do dispositivo poderia levar à compreensão de que se está a tratar do poder executivo estadual. Por todos os motivos já expostos, essa interpretação específica, que atribui ao poder executivo estadual a função de órgão executivo da RM enfraquece o princípio federativo e atribui função administrativa inconstitucional ao estado. Nesse sentido, para evitar essa interpretação desavisada que parece ser o objetivo do dispositivo atacado, é de se declarar a inconstitucionalidade do art. 10 da LC 87/97.

Arts. 8º, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da Lei 2.869/97: Esta lei regula o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiro e o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro. A premissa da qual parte toma por base a titularidade dos serviços como sendo do estado.

O ministro aponta que o transporte coletivo intramunicipal é de competência do município. Já o transporte coletivo intermunicipal é hoje de competência dos estados. A questão é que o transporte coletivo público intermunicipal em RMs, ou seja, entre municípios conurbados, tem clara semelhança com o transporte intramunicipal. Sua intenção não é o transporte entre municípios propriamente, é o deslocamento dentro de um espaço definido e contínuo representado por municípios interligados. É um transporte coletivo público intrametropolitano, daí sua competência ser metropolitana ou por meio do acordo de interesse dos municípios.

Lei estadual não pode regular a forma de relação jurídica entre concessionário e o Poder Público municipal. Não pode sujeitar serviço público de interesse metropolitano ao controle de Agência estadual por caracterização de invasão desproporcional no âmbito de autonomia dos municípios.³¹⁶

Os arts. 11 a 21 são inconstitucionais por violação ao princípio federativo e à autonomia dos municípios. O ministro deixa de declarar a inconstitucionalidade dos arts. 8º a 10 da mesma lei, já que não se referem especificamente à relação dos serviços de natureza intermunicipal com a agência estadual. Tratam, na

³¹⁶ Interessante notar que nesse ponto o ministro diz novamente que os municípios podem conceder esses serviços ao estado, e que isso, muitas vezes, seria necessário pra garantir a prestação do serviço. Ele repete isso muitas vezes ao longo do voto. Parece que é aquela desconfiança do município, defendem e defendem a autonomia municipal, mas na hora de decidir tem medo que o município não seja capaz de prestar o serviço com eficácia.

verdade, do problema da revisão de tarifas que se aplicariam, na linha da lógica desse voto, a todos os serviços públicos que não aqueles de natureza intermunicipal.

Dentre suas conclusões, o ministro afirma que no âmbito das aglutinações municipais, será proibida, como regra geral, a exploração individual do serviço de saneamento básico pelos municípios isoladamente. Tal proibição tem por objetivo viabilizar a prestação para os municípios mais carentes por meio de aproximações municipais que possibilitem que a demanda por água seja interligada à oferta de água, permitindo-se, inclusive, a transposição de bacias, a instituição de sistemas integrados com múltiplas fontes hídricas, a divisão de uma mesma bacia entre duas regiões ou municípios, etc. Ademais, Jobim afirma que qualquer legislação que atribua a competência executória de RMs ao estado ou, de alguma forma, subordine as deliberações da aglutinação a um aceite ou autorização da Assembleia Legislativa Estadual é inconstitucional. Na mesma linha, é inconstitucional a legislação complementar estadual que, ao criar a estrutura de funcionamento da RM, vincule a indicação dos representantes municipais à autorização do governador do estado ou de qualquer autoridade estadual.

Assim, para o ministro, São inconstitucionais os dispositivos que regulem, como se fosse competência estadual, o regime jurídico de concessionárias ou permissionárias de serviços públicos de natureza municipal, como o saneamento básico. São ainda inconstitucionais os artigos que atribuam o controle e a fiscalização desses serviços a órgãos vinculados à administração estadual, salvo se isso advir de autorização dos municípios que compõe o aglomerado e por meio de convênio de cooperação.

Declara a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" contida no inciso I, do art. 5º, da LC 87/97; do parágrafo único do art. 5º da LC 87/97; dos arts. 6º, 7º e 10 da LC 87/97; e dos arts. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da L. 2.869/97.

Voto-vista do Ministro Gilmar Mendes: O ministro resume o caso e aponta que, durante este julgamento, duas orientações despontam quanto à possibilidade de transferência aos estados dos serviços de interesse metropolitano, em especial dos serviços de saneamento básico: (i) a posição do Ministro Maurício Corrêa, que permite a alteração da titularidade para os estados, inclusive atuando como poder concedente desses serviços; e (ii) o entendimento dos Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim, que não a admitem. Mendes destaca que, no entanto, os votos divergentes dos Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim não coincidem quanto à titularidade das funções públicas de interesse metropolitano. Enquanto o voto do Min. Nelson Jobim ressalta que "as funções administrativas e executivas da RM somente podem ser exercidas por órgão próprio ou por órgão (público ou privado) a partir da autorização ou concessão dos municípios formadores", o entendimento do Min. Joaquim Barbosa assenta que "a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade político-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da RM".

Ademais, Mendes informa que concomitantemente a este julgamento, o Plenário aprecia a ADI-MC 2077/BA, a qual cuida de questão semelhante. Na ADI-MC

2077/BA, discute-se a constitucionalidade dos arts. 59, V; 228; 230, § 1º; e 238 da Constituição do Estado da Bahia, com redação dada pela EC nº 7/99, que, em termos gerais, definiam restritivamente o interesse local e outorgavam ao estado da Bahia a titularidade dos serviços de saneamento básico. Mendes frisa que no âmbito da ADI-MC 2077/BA, não se cuidava de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. No entanto, também nesse caso, o entendimento de que a titularidade do serviço de saneamento básico permaneceria com os municípios despontou nos três primeiros votos colhidos (Ilmar Galvão, Nelson Jobim, Eros Grau), restringindo os estados ao papel de instituir os agrupamentos de municípios, sem participar efetivamente na execução ou prestação dos serviços comuns.

No que tange às preliminares arguidas na ADI 1842/RJ, o ministro também afasta a alegação de inépcia da inicial, uma vez que os autores das ADI cumpriram o dever básico de oferecer razões para as impugnações. No que tange à perda de objeto, verifica que o Dec. 24.631/1998/RJ foi revogado pelo Dec. 24.804/98/RJ e que a LC 87/97/RJ teve sua redação alterada pelas Leis Complementares 89/98; 97/01; e 105/02, todas do estado do Rio de Janeiro. Destaca que restaram alterados de forma superveniente os arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ. Consequentemente, as presentes ADI somente mantêm seu objeto quanto ao art. 3º; §§ 1º e 2º do art. 4º; arts. 5º a 10; e §§ 1º e 2º do art. 11 da LC 87/97/RJ, além dos arts. 8º a 21 Lei 2.869/97/RJ. Nesse particular, Mendes julga prejudicada a ação quanto aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/97/RJ.

Para Mendes, a questão centra-se na preservação de dois importantes valores constitucionais: a autonomia municipal e a integração por meio das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. O ministro ressalta que, relativamente à autonomia municipal, a CF conferiu ênfase ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/88) e ao fixar sua autonomia junto com os Estados e Distrito Federal (art. 18 da CF/88). Além disso, o texto constitucional de 88, na linha da tradição brasileira (CF de 46, art. 7º, VII, "e"; CF de 67/69, art. 10, VII, "e"), manteve a autonomia municipal como princípio sensível (CF, art. 34, VII, "c"). O ministro afirma, ainda, que alguns contornos institucionais permitem fornecer alguma densidade para o parâmetro de controle da *autonomia municipal*. Por exemplo, reconheceu-se ao município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, instituir e arrecadar os tributos de sua competência (taxas, imposto predial e territorial urbano, transmissão inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis, serviços de qualquer natureza) (art. 30 e 156). Previu-se, ainda, a aprovação de uma lei orgânica municipal, com a observância dos princípios estabelecidos na CF, a teor dos arts. 28 e 29. Ademais, em reforço à autonomia municipal, a CF estabelece sistema de transferência de recursos do estado e da União para os municípios (arts. 158, IV, e 159, I, "a").

Mendes destaca que, tradicionalmente, a autonomia municipal tem importante relevo na história brasileira, sendo inclusive anterior à autonomia estadual e à própria instituição do Federalismo no País. Sustenta que, não obstante a extensa discussão doutrinária acerca da natureza, ou não, dos municípios como entes

federados, é possível caracterizar o núcleo essencial da autonomia municipal consoante as diretrizes constitucionais supracitadas. Aqui, o ministro também cita as considerações acerca da autonomia municipal de Hely Lopes Meirelles e José Afonso da Silva. Assim, Mendes aponta, baseado em Baracho, que a essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade de decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo. O ministro sustenta que a característica do autogoverno traduz (a) independência da administração municipal em relação a outras estruturas organizacionais e (b) o direito reflexo dos administrados de participarem no processo decisório quanto aos interesses locais, elegendo o poder executivo (prefeito e vice-prefeito) e poder legislativo (vereadores) local. Por sua natureza, o autogoverno compreende a autonomia política e normativa. Já a autoadministração demanda (a) mínimo de competências materiais - incluindo a gestão de seus servidores, patrimônio e tributos - (b) executadas por autoridade, isto é sem delegação, e com responsabilidade próprias. A autoadministração engloba a autonomia administrativa e financeira. Mendes afirma que mínimo de competências materiais municipais depende do contexto histórico e circunscreve-se ao interesse predominantemente local, ou seja, aquele interesse que não afeta substancialmente as demais comunidades. Ademais, Mendes concorda com Alaôr Caffé Alves, o qual aponta que razões de ordem técnica, econômica, ambiental, social, geográfica etc. podem transpor certas atividades e serviços do interesse eminentemente local para o regional e vice-versa, sem constituir qualquer violação à autonomia municipal. Em resumo, assegura-se a autonomia municipal desde que preservados o autogoverno e a autoadministração dos municípios.

Sobre o artigo 25, §3º, Mendes afirma que a CF não ignorou os fenômenos da concentração urbana e da conurbação, ou seus desafios, que extravasam interesses locais de modo a atingir diversas comunidades e a situar-se sob diferentes autoridades municipais. O próprio crescimento das estruturas urbanas conecta municípios limítrofes de forma tão acentuada que, por vezes, não é possível discernir e precisar responsabilidades e interesses locais. O ministro destaca que duas dificuldades agravam-se nessa nova estrutura urbana: (i) a inviabilidade econômica e técnica de os municípios implementarem isoladamente determinadas funções públicas e (ii) a possibilidade de um único município obstar o adequado atendimento dos interesses de várias comunidades.

Mendes informa que desde a CF de 37, dispõe-se sobre o agrupamento de municípios "para instalação, exploração e administração dos serviços públicos comuns", inclusive atribuindo-o "personalidade jurídica limitada a seus fins". (art. 29, CF/37). A constituição e administração de tais agrupamentos deveriam ser reguladas pelo estado, nos termos do parágrafo único do art. 29, CF/37. Já a CF de 46 permitiu ao Estado somente a criação de "órgão de assistência técnica aos Municípios" (art. 24, CF/46) para auxiliar no fenômeno metropolitano. No tocante à CF de 67 (art. 157, § 10º), inclusive com a EC nº 1/69 (art. 164), o tema foi tratado no âmbito da Ordem Econômica, dispondo que "a União, mediante LC, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação

administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica". Com amparo nessa disposição, a LC federal nº 14/73 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Já a atual CF não só devolve a competência da instituição das RMs aos Estados federados, como inaugura outros institutos similares, quais sejam as aglomerações urbanas e microrregiões. Para definir tais institutos, Mendes se vale de J. A. da Silva: "Região Metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município pólo. Microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade. Aglomerados urbanos carecem de conceituação, mas, de logo, se percebe que se trata de áreas urbanas, sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista (em São Paulo), ou não." (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 649). Segundo Mendes, a CF/88 estabelece como requisitos para estas formas de integração: LC estadual; agrupamento de municípios limítrofes; o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução; no âmbito de funções públicas; e de interesse comum. Mendes destaca que o ponto fundamental na constituição da integração metropolitana é o interesse comum, que não se confunde com o simples somatório de interesses locais. Afirma que o desatendimento de determinadas funções públicas pode afetar não só aquela comunidade, mas pode atingir situações além de suas fronteiras, principalmente considerando os municípios limítrofes. Ou seja, a falta de determinado serviço ou atividade que normalmente só diz respeito a uma única comunidade, pode eventualmente neutralizar o esforço de vários municípios ao redor. Assim, segundo Mendes, a integração metropolitana surge não só como condição de viabilidade para determinadas políticas públicas, mas como forma de exigir a execução das decisões tomadas coletivamente. Nesse ponto, destaca que o mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao estado e aos municípios do agrupamento urbano (cf. SILVA, José Afonso da, Direito Urbanístico Brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164).

O ministro também ressalta que o caráter compulsório da participação dos municípios em RMs, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF, ao julgar inconstitucional tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais (ADI 1841/RJ) quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas (ADI 79 6/ES). Para Mendes, tais aspectos da integração metropolitana (interesse comum e compulsoriedade) não são incompatíveis, em tese, com o núcleo essencial da autonomia dos municípios participantes. Segundo o ministro, a decisão e a execução colegiadas são aptas a, por um lado, garantir o adequado atendimento do interesse comum e vincular cada comunidade e, por outro lado, preservar o autogoverno e a autoadministração dos municípios.

O ministro passa a analisar, então, o saneamento básico. Informa que a competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico é comum da União, dos Estados e Municípios (art. 23, IX, CF/88). Ademais, a Lei Federal nº 11.445/07 - em atendimento ao comando do art. 21, XX, da Carta

Magna - fixou diretrizes sobre o saneamento básico. Mendes afirma que o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras. Assim, a configuração de monopólio natural revela não só ser inexecutável o estabelecimento de concorrência na prestação de serviço de saneamento básico, como também indica que a reunião da demanda de municípios limítrofes pode reduzir custos e tornar o serviço mais atrativo para concessionários privados. Mendes também sustenta que poucos são os municípios que por si só têm condições de atender adequadamente à função pública de saneamento básico. Normalmente, o próprio acesso aos recursos hídricos depende da integração das redes de abastecimento entre diversos municípios. Ademais, raras comunidades compreenderiam isoladamente poder aquisitivo suficiente para atrair o interesse de concessionários privados ou para custear diretamente a prestação dos serviços inerentes ao saneamento básico. Por outro lado, a inadequação na prestação da função pública de saneamento básico enseja problemas ambientais e de saúde pública que afetam comunidades próximas, principalmente nos casos em que se verifica o fenômeno da conurbação. O vínculo entre saneamento básico e saúde pública é tão estreito que a própria CF atribuiu competência ao SUS para participar na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV, CF/88). Dessa forma, a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da CF.

Segundo o ministro, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros – por exemplo, aproveitando estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades - como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo. Mendes ainda destaca que esta integração pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante os arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal nº 11.445/2007 e 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na LC estadual que institui as aglomerações urbanas. Mendes também apresenta modelos de integração utilizados em Nova York, Toronto, além disso, aborda o modelo alemão dos *Kreise*.

O ministro aponta que um modelo funcional de saneamento básico não deve ignorar as indispensáveis fontes de recursos hídricos. No Brasil, a Lei federal nº 9.433/1997 estipulou como fundamento da Política Nacional a administração dos recursos hídricos em função das bacias hidrográficas (art. 1º, V, da Lei nº 9.433/97). Para Mendes, bacia hidrográfica deve ser o núcleo da unidade de planejamento e o referencial para toda ação de aproveitamento de recursos hídricos, inclusive de saneamento básico, uma vez que consiste no elemento determinante para viabilidade e racionalidade do sistema. Ressalta que o art. 1º, VI, da Lei nº 9.433/1997 também prevê como fundamento a gestão

descentralizada dos recursos hídricos "com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades". Dessa forma, a integração metropolitana em função de saneamento básico surge como imperativo da própria Política Nacional dos Recursos Hídricos e deve pautar-se no uso racional dos recursos hídricos, além de promover o adequado atendimento do interesse comum e resguardar a autonomia dos municípios.

Nesse contexto, é preciso garantir, por um lado, que um município isoladamente não obstrua todo o esforço comum para viabilidade e adequação da função de saneamento básico em toda RM. Por outro lado, também deve se evitar que o poder decisório e o poder concedente concentrem-se nas mãos de um único ente, quer o estado federado, quer o município pólo. Nesse sentido, a instituição de RMs, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos.

Para Mendes, a integração da função pública de saneamento básico implica necessariamente a concentração da regulação, do planejamento e da supervisão do serviço, de forma a uniformizar sua execução. No entanto, tal concentração não viola a autonomia municipal nos casos em que a titularidade do interesse comum seja de órgão em que os representantes eleitos das comunidades locais (autogoverno) participem de decisão colegiada (autoadministração). O ministro aponta que o problema principal é saber quem, nos casos de aglomerações urbanas, detém o poder concedente quanto ao serviço de saneamento básico: os municípios, o estado, o município pólo? a própria entidade metropolitana? Para Mendes, não é compatível com a CF a transferência integral do poder concedente seja ao estado federado, seja ao município pólo, uma vez que eliminaria, neste aspecto, a capacidade de autoadministração dos municípios envolvidos e, conseqüentemente, o núcleo essencial da autonomia municipal. Aponta que também aqui, os votos divergentes de Barbosa e Jobim não coincidem. Para Mendes, de acordo com a CF, não é razoável a manutenção do poder concedente em cada município participante, sob pena de esvaziar o conteúdo do art. 25, § 3º, da CF e a própria instituição de RM, microrregião ou aglomeração urbana, além de inviabilizar a prestação integrada e o adequado atendimento do interesse comum. Afirma que, ao contrário da posição sustentada por Jobim, o interesse comum tutelado pelas aglomerações municipais não constitui apenas "o somatório integrado das competências e atribuições dos municípios formadores". O interesse comum é muito mais do que isso, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um Município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das conseqüências para a saúde pública de toda a região.

Para Mendes, a solução parece residir no reconhecimento de sistema semelhante aos Kreise alemães, em que o agrupamento de municípios junto com o estado detenha a titularidade e o poder concedente, ou seja, o colegiado formado pelos municípios mais o estado federado decida como integrar e atender adequadamente à função de saneamento básico. Nada obstante a discussão doutrinária quanto à possibilidade de a RM, a microrregião e o aglomerado urbano deterem personalidade jurídica própria, o importante é a existência de

estrutura (convênio, agência reguladora, conselho deliberativo etc.) com alguma forma de participação de todos os entes envolvidos, capaz de concentrar em um órgão uniformizador e técnico a regulação e o controle do serviço de saneamento básico. Cabe a este órgão colegiado regular e fiscalizar a execução de suas decisões, definindo inclusive as formas de concessão do serviço de saneamento básico, política tarifária, instalação de subsídios cruzados etc. O ministro ressalta que a participação dos entes nessa decisão colegiada não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada RM de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Destaca também que a participação do estado nessa organização é imprescindível, inclusive para assegurar os interesses de outras comunidades não abrangidas pela aglomeração de municípios, seu voto isolado não pode ser suficiente para fixar todo planejamento e a execução da função pública de saneamento básico. Para Mendes, obviamente não se exige que o estado ou o município-polo tenham peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório e regulatório nesses entes.

Em conclusão, na hipótese de integração metropolitana, o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o estado federado, como entendia o Min. Corrêa; nem permanecer em cada município individualmente considerado, como sustentava mais enfaticamente o Min. Jobim. Antes, a RM deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e à autonomia municipal.

Mendes, então, faz um exame da legislação questionada. Afirma que todos os dispositivos que condicionam a execução da integração metropolitana ao exclusivo crivo de autoridade estadual são inconstitucionais. Assim, a expressão "a ser submetido à Assembléia Legislativa" do inciso I do art. 5º, além do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10, todos da LC 87/1997/RJ são considerados inconstitucionais por não pressuporem o poder decisório da integração metropolitana no âmbito do colegiado de municípios integrantes e do estado, como os Conselhos Deliberativos criados nos arts. 4º e 11 da LC 87/1997/RJ. Ao contrário, tais dispositivos delegam diretamente ao estado do Rio de Janeiro, ou alguma de suas autoridades, a palavra final a respeito da execução e funcionamento da organização metropolitana e das funções de interesse comum.

Quanto aos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997/RJ, a estrutura de saneamento básico para o atendimento de RM retira dos municípios qualquer poder de decidir, concentrando no Estado do Rio de Janeiro todos os elementos executivos, inclusive a condução da específica Agência Reguladora e a fixação das tarifas dos serviços das concessionárias. Para Mendes, a titularidade do serviço de saneamento básico, relativamente à distribuição de água e coleta de esgoto, é qualificada por interesse comum e deve ser concentrada na RM e na Microrregião, nos moldes do art. 25, § 3º, da CF, respeitando a condução de seu planejamento

e execução por decisões colegiadas dos municípios envolvidos e do Estado do Rio de Janeiro. O ministro frisa que não se veda a concessão do serviço por meio de lei estadual ou o controle de sua execução por meio de agência reguladora no âmbito estadual, mas estas providências devem ser dirigidas a partir de decisão em que os municípios e o estado tenham participado conjuntamente. Por fim, o ministro decide pela inconstitucionalidade dos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/97/RJ, uma vez que decorrentes da decisão singular do Estado do Rio de Janeiro.

Mendes acrescenta, ainda, a manifesta inconstitucionalidade dos parágrafos 2º tanto do art. 4º, quanto do art. 11 da LC 87/97/RJ, que condiciona a execução dos respectivos Conselhos Deliberativos "à ratificação pelo Governador do Estado".

A seguir, o ministro passa a tratar da modulação dos efeitos da decisão. Reproduz o art. 27 da Lei 9.868/99, o qual revela uma alternativa à pura e simples declaração de nulidade. Segundo Mendes, em determinados casos, a aplicação excepcional da lei inconstitucional traduz exigência do próprio ordenamento constitucional; há situações em que a aplicação da lei mostra-se, do prisma constitucional, indispensável no período de transição, até a promulgação da nova lei. Ademais, o ministro desenvolve um discurso sobre o direito comparado e a utilização da modulação de efeitos por outras Cortes Constitucionais.

Para Mendes, no presente caso, o STF tem a oportunidade de aplicar o art. 27 da Lei nº 9.868/98 em sua versão mais ampla. A declaração de inconstitucionalidade e, portanto, da nulidade das leis que regulam atualmente a prestação do serviço de saneamento básico constitui mais um dentre os casos em que as consequências da decisão tomada pela Corte podem gerar um verdadeiro caos jurídico. Segundo o ministro, é necessário ponderar que os serviços de saneamento básicos estão sendo atualmente prestados tanto na RM do Rio de Janeiro como na Microrregião dos Lagos com fundamento nos dispositivos questionados. Logo, a declaração de inconstitucionalidade sem efeitos modulados acarretaria a imediata interrupção da prestação dessa função pública, por absoluto vício nos instrumentos de concessão e na regulação que dispõe sobre as formas e tarifas da prestação da mencionada função pública.

Assim, diante do excepcional interesse social na continuidade da prestação do serviço de saneamento básico, suscita a aplicação do art. 27 da Lei nº 9.868/98, de modo que o estado do Rio de Janeiro tenha 24 meses, a contar da data de conclusão deste julgamento, para implementar novo modelo de planejamento e execução da função de interesse comum no âmbito das RMs, microrregiões e aglomerados urbanos que (i) acolha a participação dos municípios integrantes; e (ii) sem que haja concentração de poder decisório nas mãos de qualquer ente.

Ante o exposto, julga prejudicada a ação quanto ao Dec. nº 24.631/98/RJ e aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, isto é, em menor extensão que o voto do Relator, Min. Corrêa, que entendeu prejudicados adicionalmente os parágrafos 1º e 2º do art. 4º; e 1º e 2º do art. 11 da LC 87/97/RJ. Ademais, julga procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembléia Legislativa" do inciso I do art. 5º, além do parágrafo 2º do art. 4º; do

parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10, e do parágrafo 2º do art. 11 todos da LC 87/97/RJ, bem como dos 11 a 21 da Lei nº 2.869/97/RJ, modulando os efeitos da declaração para que só tenha eficácia a partir de 24 meses após a conclusão do presente julgamento.

Voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski³¹⁷: Inicialmente, o ministro repassa o caso e os votos já proferidos. Afirma que os requerentes sustentam que as normas impugnadas afrontam: (i) o princípio federativo (arts. 1º; 23, I, e 60, § 4º, I, da CF); (ii) a autonomia municipal (arts. 18 e 29 da CF); (iii) o exercício das competências municipais privativas (arts. 30, I, V e VIII, e 182, § 1º, da CF) e comuns dos entes federados (arts. 23, VI, e 225, da CF); e (iv) o princípio da não-intervenção dos estados nos municípios (art. 35 da CF). Alegam, mais, que as normas contestadas desbordam o disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, uma vez que não tratam apenas da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, mas ingressam na seara da execução de políticas públicas, transferindo-as ao Estado do Rio de Janeiro, cuja competência exclusiva pertence aos Municípios que integram a RM e a Microrregião em tela.

Lewandowski, preliminarmente, afasta a inépcia da inicial, por entender que ela preenche os requisitos necessários à propositura da ADI. Ademais, acompanha a divergência para julgar prejudicada a ação quanto aos arts. 1º, caput e § 1º, 2º, caput, 4º, caput e incs. I a VII, 11, caput e incs. I a VI, da LC 87/97, uma vez que esses dispositivos foram alterados de forma superveniente pelas Leis Complementares 89/98, 97/01 e 105/02, todas do estado do Rio de Janeiro.

Segundo o ministro, a questão básica que se discute neste julgamento é saber a qual dos entes federados deve ser atribuída a titularidade das funções públicas de interesse comum nas RMs e em outras entidades territoriais de natureza assemelhada. Para Lewandowski, há três possíveis soluções para tal questão: (i) conferi-la integralmente ao Estado instituidor; (ii) deferi-la, de modo exclusivo, aos municípios que as integram; ou (iii) permitir o seu compartilhamento entre o estado e os municípios. O ministro ainda propõe outras questões acerca do art. 25, §3º da CF: teria o constituinte criado um quarto nível político administrativo para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum? Se a resposta for negativa, como parece ser a opinião unânime dos especialistas, a qual dos entes federados caberia tal tarefa?

Para o ministro, antes de aprofundar o exame da questão *sub judice*, convém estabelecer o conceito de função pública de interesse comum. Após reproduzir trecho de Alaôr Caffé Alves, Lewandowski afirma que as funções públicas de interesse comum são inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, pois correspondem a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por LC estadual, que une municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

³¹⁷ Anteriormente ao voto de Lewandowski, Barbosa levanta uma questão de ordem sobre a falta de quórum para o prosseguimento do julgamento. Os ministros decidem, ao fim de um debate, computar os votos já proferidos para a aferição do quórum. Ficou vencido Marco Aurélio, que afirma a necessidade da presença de Mendes à deliberação, pois este ainda poderia mudar seu voto.

Posteriormente, o ministro aborda o novo tratamento dado aos municípios pela CF de 88. Sustenta que as competências outorgadas aos municípios pelo Constituinte nos arts. 29, 30 e 31 da CF não encontram paralelo na história político-institucional do País, a começar pelo disposto no caput do art. 29, que autoriza as comunas a elaborarem as próprias leis orgânicas, as quais, a rigor, configuram verdadeiras Constituições locais. Tal prerrogativa, segundo o ministro, encontra fundamento no art. 1º da CF, segundo o qual os Municípios integram, de pleno direito, o concerto federativo.

Adiante, Lewandowski afirma que, para solucionar a controvérsia retratada nos autos, um dos primeiros aspectos a ser discutido diz respeito à constitucionalidade da eventual transferência da titularidade das funções públicas de interesse comum para o estado instituidor das regiões. Nesse ponto, o ministro acompanha a divergência, para votar pela inconstitucionalidade da entrega total da titularidade daquelas funções ao estado, diante do novo status institucional desfrutado pelos municípios sob a CF de 88. Para Lewandowski, a transferência integral, ao estado, da titularidade das funções públicas de interesse comum, continentais das funções de competência local, significaria neutralizar um dos aspectos mais peculiares do modelo federal adotado pela CF-88, qual seja, a consagração das comunas como um terceiro nível político-administrativo de nosso aparato estatal.

Para o ministro, resta saber, então, se a titularidade das funções públicas de interesse comum pode ser integralmente transferida para os Municípios que compõem a região ou se deve ser exercida de forma compartilhada entre estes e o estado. Lewandowski afirma que, para solucionar tal problema, é preciso, primeiro, entender qual a natureza das RMs. Aqui, o ministro reproduz José Afonso da Silva e Alaôr Caffé Alves. Para Lewandowski, se a RM é um conceito jurídico que institucionaliza um fenômeno empírico, a saber, a existência de núcleos urbanos contíguos, com interesses públicos comuns, correspondendo, na lição de Alaôr Caffé, a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política, torna-se, então, necessário compreendê-la a partir de noções que superem a visão tradicional que se têm da própria federação.

O ministro passa a tratar de questão do federalismo cooperativo. Aborda rapidamente a evolução do federalismo nos EUA e no Brasil, e afirma que o federalismo brasileiro, há muito tempo, deixou de ser dual para caracterizar-se como sendo de cooperação ou de integração.

Ademais, Lewandowski aponta que outro aspecto a ser considerado nesta discussão é o fato de que, após a promulgação da nova CF, a integração dos municípios às entidades regionais passou a ser compulsória. Lembra que tal questão foi, inclusive, examinada pelo STF nas ADIs 796/ES e 1.841/RJ, nas quais se confirmou a natureza compulsória da associação dos municípios às entidades regionais, desde que regularmente constituídas. Por outro lado, Lewandowski sustenta que a integração compulsória dos municípios às entidades regionais não significa que eles renunciem à participação em sua gestão, notadamente no que respeita ao exercício das funções públicas de interesse comum. O ministro afirma que, diferentemente do modelo que vigorava nas CFs de 67 e 69, no qual os municípios eram apenas consultados – e de forma não

vinculante – sobre a prestação de serviços metropolitanos, no novo desenho institucional, os municípios têm, na qualidade de titulares originários de parcela das funções públicas de interesse comum, o inafastável direito de participar do processo decisório no plano intergovernamental.

Tendo em conta tais reflexões, em especial o advento do federalismo de cooperação, Lewandowski afirma não ver como afastar a conclusão segundo a qual a prestação - direta ou delegada -, a regulação e a fiscalização das funções de interesse comum não de ser levados a efeito de forma conjunta pelo estado e os municípios que integram determinado ente regional. Assim, para o ministro, embora a autonomia municipal não possa ser esvaziada mediante transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao estado, tal garantia constitucional também não deve atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo. Portanto, Lewandowski sustenta que a gestão compartilhada das novas regiões, previstas no art. 25, § 3º da CF, entre os municípios e o estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional. De outro modo, uma visão mais ortodoxa da autonomia municipal inviabilizaria a administração desses entes regionais, resultando em uma indesejável fragmentação do processo de tomada de decisões, inevitavelmente tisonado por uma ótica local, em detrimento dos interesses comuns.

O ministro traz, aqui, um paralelo com a União Europeia. Afirma que os Estados independentes que ingressaram na União Europeia não renunciaram à sua soberania nem mesmo a parcelas dela em favor do todo, simplesmente passaram a atuar de modo conjunto em determinadas áreas de interesse comum. Entende que a mesma lógica deve valer para as novas entidades regionais, quanto à autonomia local. Ademais, o ministro também cita o exemplo dos *Kreise* alemães. Lewandowski ainda ressalta a distinção entre as expressões “partilhar” e “compartilhar”. Do ponto de vista semântico, “partilhar” encerra a ideia de uma divisão de poderes ou de competências, tal como ocorre nas federações, ao passo que “compartilhar” significa exercê-los conjuntamente, conforme ocorre nas confederações, ou no moderno federalismo cooperativo, que alguns preferem chamar de federalismo de integração.

O ministro conclui, então, que o Constituinte, ao prever essas novas entidades regionais no art. 25, § 3º da CF, ou seja, no título que trata da própria organização do Estado brasileiro, alvitrou que o poder decisório relativamente às funções públicas de interesse comum fosse compartilhado entre os diversos entes federativos que as compõem, notadamente quanto ao poder concedente, ao planejamento, à regulação, à fiscalização, à organização e à execução destas.

Por outro lado, Lewandowski diz que a gestão regional compartilhada não significa que o poder decisório tenha que ser, necessariamente, partilhado de forma igualitária entre os municípios, o município-pólo e o estado instituidor. Aqui também o ministro traz o exemplo europeu, do Conselho da União Europeia, no qual os distintos Estados têm pesos diferentes, de acordo com sua importância política e expressão demográfica. Assim, segundo o ministro, para a efetivação

dos valores constitucionais em jogo, basta que nenhum dos integrantes do ente regional seja excluído dos processos decisórios que nele ocorrem, ou possa, sozinho, definir os rumos de gestão deste. Também não lhe parece aceitável, do ponto de vista constitucional, que a vontade do conjunto dos municípios prevaleça sobre a do estado instituidor do ente regional ou vice-versa. Nesse sentido, Lewandowski entende que a constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, previstas no art. 25, § 3º da CF, está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o estado instituidor e os municípios que as integram, sem que se exija uma participação paritária relativamente a qualquer um deles.

Lewandowski aponta, ainda, que o arranjo institucional acima descrito já encontra expressão no plano normativo, ao menos na Constituição Estado de São Paulo. Informa que a Constituição paulista estabeleceu uma gestão compartilhada entre o estado e os municípios, em conselhos dotados de caráter deliberativo, prevendo neles, ainda, a participação popular, em respeito à nova democracia participativa inaugurada pela CF de 88. Assim, segundo o ministro, o centro nevrálgico do modelo paulista de gestão regional é o caráter normativo e deliberativo da atuação do Conselho, relativamente ao qual se previu não apenas a gestão conjunta dos diferentes entes federativos que compõem a entidade territorial, como também se garantiu a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões. O ministro destaca a importância da participação da popular no planejamento regional, especialmente através de associações e organizações não governamentais. Para Lewandowski, soaria estranho que a CF houvesse garantido, às associações representativas de municípios, a faculdade de intervir no planejamento local, no art. 29, XII, para retirar-lhes tal direito, caso as comunas venham a integrar um ente regional, nos termos do art. 25, § 3º, da mesma CF.

Por outro lado, Lewandowski ressalta que não pretende estabelecer um padrão único e homogêneo de gestão dos novos entes territoriais, visto que há especificidades regionais que devem ser respeitadas na organização, planejamento, regulação, execução e fiscalização das funções públicas de interesse comum que neles se desenvolvem. Contudo, aponta que há um mínimo denominador comum, derivado dos princípios e regras constitucionais que regem a matéria, o qual condiciona e legitima o relacionamento dos diferentes entes da Federação entre si. No caso das entidades regionais, o mínimo denominador comum para o seu adequado funcionamento consiste no compartilhamento das decisões relativas às funções públicas de interesse comum, inclusive quanto ao poder de concessão dos respectivos serviços, de tal modo que não haja concentração dessa competência na esfera de um único ente, seja ele o estado instituidor, o município-pólo ou qualquer dos demais municípios, e desde que não se dê a preponderância da vontade de determinado ente federado sobre os outros no processo de tomada de decisão. Nessa linha, afirma que parece razoável a solução alvitada pelo Ministro Barbosa, segundo a qual "a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade político-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental". Para Lewandowski não parece haver problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a essa autarquia territorial, intergovernamental e

plurifuncional, na concepção da Alcor Caffé Alves, desde que a LC instituidora da entidade regional lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente quanto aos serviços de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, combinado com os arts. 37, XIX, e 175 da CF. Em suma, a própria LC que institui a entidade regional poderá lhe conferir personalidade jurídica - que terá natureza territorial-autárquica -, transferindo àquela a titularidade dos serviços públicos reputados de interesse comum, exercendo-a por delegação dos entes federados que detêm a titularidade originária.

Por fim, o ministro afirma que, neste caso, está evidenciada a necessidade da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, uma vez que se cuida de decisão que envolve a prestação de serviços públicos relevantes na RM do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, os quais não podem sofrer solução de continuidade. A declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados sem a modulação dos efeitos teria como consequência a imediata interrupção da prestação destes, em razão das máculas constitucionais que ostentam.

Julga prejudicada a ADI quanto ao Decreto 24.631/98 do estado do Rio de Janeiro e aos artigos 1º, caput e § 1º, 2º, caput, 4º, caput e incisos I a VII, 11, caput, e incisos I a VI, da LC fluminense 87/97. Ademais, no mérito, julga procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" do inciso I do art. 5º, além do parágrafo 2º do art. 4º, do parágrafo único do art. 5º, dos incisos I, II, IV e V do art. 6º, do art. 7º, do art. 10, e do parágrafo 2º do art. 11, da LC 87/97 do estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei fluminense 2.869/97, modulando os efeitos da declaração para que só tenha eficácia a partir de 24 meses após a conclusão deste julgamento.

Debates: Os ministros discutem sobre as divergências entre os votos dos ministros Barbosa, Mendes e Jobim. Barbosa diz que a participação dos entes no órgão colegiado deve ser paritária. Ao que Lewandowski se contrapõe: "Quer dizer, temos um Município de São Paulo, que é um Município polo, que equivale a um Estado federado; ele não pode ter o mesmo peso, o Município periférico, como diríamos, Ferraz de Vasconcelos - sem nenhum demérito, um belíssimo Município da RM -, ou outro Município dormitório, que em nada contribui para os serviços públicos; e, em geral, o Município polo arca com grande parte das despesas: os aterros sanitários, o recapeamento de vias, o serviço de transporte coletivo. Então, há que haver uma certa ponderação na participação nesse ente criado.

E há um aspecto criado que é esta LC precisa da personalidade jurídica - esse ente -, porque a criação pura e simples do ente regional, nos termos do art. 25, § 3º, não permite que ele seja titular do poder de concessão.

Então, é esse aspecto que ressalto.

Acompanhando o Ministro Gilmar Mendes nesse aspecto, quer dizer, não há necessidade de haver, realmente, uma paridade em termos de participação, mas nenhum Município pode ser excluído. Entendo que não pode haver preponderância, seja do Estado, seja do conjunto de Municípios. É preciso haver uma forma de conciliação."

Barbosa rebate afirmando que o município não pode fazer apenas figuração

também, com o que Lewandowski concorda.

Lewandowski também ressalta, mais uma vez, que o Tribunal não pode impor uma fórmula, tem apenas de dar uma diretriz constitucional, cabendo ao estado instituir a entidade regional à luz de sua realidade própria.

Esclarecimento: Lewandowski afirma que, em seu voto, trouxe a doutrina administrativa³¹⁸ para mostrar que é perfeitamente possível por lei criar uma autarquia especial de caráter territorial, porque é preciso que haja um ente com personalidade jurídica, para realmente deter a titularidade dos serviços públicos. Barbosa aponta que isso também está em seu próprio voto.

Lewandowski acrescenta que não basta simplesmente criar a RM, ou agrupamento urbano ou as microrregiões, é preciso criar esse ente com esses colegiados.

Voto do Ministro Teori Zavascki: Afirma que, quanto às preliminares, acompanha os votos divergentes.

Para o ministro, a questão central está em saber se são legítimas, ou não, as disposições normativas de leis editadas pelo Estado do Rio de Janeiro, que, ao instituir RM do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, transferiu do âmbito municipal para o âmbito estadual competências administrativas e normativas próprias dos municípios, notadamente as que dizem respeito aos serviços de saneamento básico. Zavascki aponta que os votos divergentes concordam em considerar inconstitucionais os dispositivos, por afronta à autonomia municipal. Entretanto, os votos divergentes não trazem solução uniforme quanto ao sistema de gestão dessas RMs e microrregiões. Zavascki relembra o entendimento de cada voto e, sobre a participação da sociedade civil, proposta por Lewandowski, Barbosa interrompe para dizer que concorda, em princípio, com a ideia, mas acha que é matéria para a lei estabelecer.

Zavascki informa que quer destacar justamente isso: como é que deve ser formatada juridicamente a entidade regional? O STF está dizendo que não pode ser como foi feito, mas não há convergência integral sobre o modo como deve ser formatada uma RM. Em aparte, Lewandowski sustenta haver um denominador comum, alguns critérios básicos: gestão compartilhada entre estado e município, desnecessidade de participação igualitária. Ao que Zavascki rebate apontando que, por exemplo, sobre estado e município já há divergência; não há, em nenhum dos votos, uniformidade integral.

Continuando, Zavascki sustenta que, independentemente da definição dada pelo

³¹⁸ “As pessoas políticas (que atuam através da administração centralizada) possuem, em suas circunscrições, competências genéricas nas matérias que a Constituição lhes atribui, dentre estas a de organizar e estruturar seus próprios serviços.

Partes específicas dessas competências podem ser transferidas para entidades que elas tenham criado por lei, ou mesmo adquirido na forma civil. Assim sendo, a transferência de titularidade de certo serviço público para entidade estatal deve ocorrer por lei, geralmente a própria lei que cria a entidade, o que não impede que tal aconteça por lei específica para entidade já existente. É assim que são atribuídos, sem necessidade de contrato de concessão ou permissão, serviços públicos a entidades estatais descentralizadas como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas sob o controle acionário do Estado e fundações privadas instituídas pelo Poder Público, que terão, então, competências específicas que a lei lhes confere”. ARAÚJO. Edmir Neto. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 118. apud Trecho do voto Min. Ricardo Lewandowski, p. 258.

STF sobre o sistema constitucionalmente mais adequado para a gestão das RMs, essa matéria está reservada, em grande medida, à discricção política do legislador estadual, o qual deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios. Contudo, é certo que esse sistema não pode se constituir em pura e simples transferência de competências municipais para o âmbito do estado, como ocorreu no caso em exame. Esse fundamento é, por si só, suficiente para um juízo de procedência da declaração de inconstitucionalidade das normas. Assim, acompanha a divergência, apenas registra que Mendes está acrescentando, aos dispositivos considerados inconstitucionais por Barbosa, também o §2º do artigo 4º da C e o §2º do artigo 11. Zavascki concorda com Mendes, dando também essa amplitude. Lewandowski diz que declara inconstitucional o §2º do art. 4º. Barbosa, após reproduzir o §2º do art. 4º, afirma que reajusta seu voto para também concordar.

Por fim, Zavascki afirma que vota pela procedência nesses termos. Adere também à proposta de Mendes sobre a modulação de efeitos.

Notas para o voto da Ministra Rosa Weber: Acompanha a divergência no que tange à rejeição das preliminares. Compartilha as razões do voto de Barbosa, Jobim e, sobretudo, de Mendes, porque entende que deve se assegurar a participação do estado e de todos os municípios envolvidos, mas não, necessariamente, com a paridade. Ademais, retoma a ponderação de Zavascki para dizer que talvez não seja importante que aqui formatem, têm de dizer por que entendem inconstitucional – é justamente porque não se assegurou a participação de todos os envolvidos. Também entende como prudente a modulação de efeitos na medida em que há uma necessidade que se chegue a uma adequação de todas essas condições. Weber afirma que estaria, então, acompanhando *in totum* o voto de Mendes. Ademais, a ministra acredita ser oportuna a proposta de Lewandowski quanto à participação popular, mas afirma que talvez seja o caso de apenas definir a baliza do que era inconstitucional, deixando apenas como *obiter dictum*. Em aparte, Lewandowski diz que isso é mesmo *obiter dictum*, quer dizer, as futuras entidades criadas, a seu ver, devem levar em consideração a participação popular, seja em atendimento ao disposto na Constituição, no que tange ao planejamento urbano local, seja em observância à novel democracia participativa que a CF de 88 inaugura.

Voto da Ministra Rosa Weber: Afirma que o tema enfrentado nesta ADI diz respeito à caracterização da autonomia municipal e competência estadual na criação, administração de serviços públicos e organização administrativa das chamadas “regiões metropolitanas”, termo utilizado pelo dispositivo do § 3º do art. 25 da CF. O ponto específico em debate é saber como o estado, ao criar uma RM, uma aglomeração urbana ou uma microrregião, deve organizar a administração destes entes, sem que isso interfira ou, ao menos, elimine a autonomia dos municípios, princípio que compõe critério normativo da estabilidade do princípio federativo, o qual é mais abrangente.

Para a ministra, a determinação das competências depende da compreensão das funções políticas de cada ente da Federação. Aponta que o município brasileiro é uma inovação constitucional importante, visto que compõe a plenitude do sistema federativo, inclusive com toda estrutura da separação dos poderes e

organização político-administrativa. De outra ótica, porém, o art. 25, § 3º da CF faculta aos estados, mediante LC, a criação de outras formas administrativas, quando envolvidos interesses de vários municípios limítrofes. Todavia, as chamadas "regiões metropolitanas", "aglomerações urbanas" e "microrregiões" não compõem a estrutura federativa, nem a CF empresta qualquer tipo de autonomia política ou administrativa para tais formas de organização, de modo que devem ser compreendidas no contexto estratégico de administrar aquilo que o texto da CF denominou "interesse comum". Nessa lógica, tais figuras são apenas critério de facilitação da gestão dos interesses do próprio município, e sua criação é de competência do estado em razão da necessidade da gestão de problemas e necessidades comuns entre entes da federação em igual nível. Nessa perspectiva, se o município tem autonomia político-administrativa, quando seu interesse concorre, confunde-se ou converge com o de outros municípios, cabe ao estado tentar geri-lo.

A ministra questiona, então, sobre a função do município. Afirma que a CF dá ao município liberdade de autodeterminação dos seus interesses, dentro dos limites preestabelecidos pelo sistema federativo por ela determinado. Essa distribuição de competências e poderes diz respeito à realização daquilo que a CF estabelece como interesse nacional (União), interesse local (Municípios) e o que tem aspecto que ultrapassa o local, mas não alcança toda a Federação. Daí a competência residual dos estados, conforme estabelece o art. 25, § 1º, da CF, tendo como uma de suas consequências a competência de implementar o modelo de gestão daquilo que ultrapassa o interesse meramente local e atinge outros espaços locais, que dizem respeito à vida política e administrativa de outros municípios. Seguindo a mesma lógica de estratégia de administração, quando a necessidade de gerenciamento ultrapassa a inter-relação dos interesses locais, a União pode articular ações com vista a reduzir diferenças e desigualdades sociais presentes em um mesmo complexo geoeconômico e social. É a ideia de "região", presente no art. 43 da CF, que está além do espaço político e geográfico do estado.

Após um discurso sobre o federalismo nos EUA, Weber afirma que o município, na sociedade moderna, é a forma política da comunidade. A preservação da autonomia político-administrativa municipal é uma forma de proteção da autodeterminação política, pois no espaço do município o cidadão comum está próximo dos seus representantes, tem a chance de conhecê-los pessoalmente, pode demandar as suas necessidades pessoais e discutir as coletivas. Assim, não é por acaso que a CF reserva ao município a competência para tratar daquilo que é o interesse local (art. 30 da CF). Weber passa, então, a falar do governo local na Inglaterra, na *polis* grega... Para a ministra, a autonomia do município surge, na CF-88, como forma de garantir que o cidadão comum tenha maior proximidade com o poder político, que este esteja ao seu alcance direto.

Por outro lado, a ministra aponta que a realidade pode ser diferente dos conceitos teórico. Muitos municípios brasileiros contemplam essa possibilidade de proximidade do poder em razão da convivência em uma pequena comunidade, mas há municípios que passam a demandar a ordenação das mais variadas necessidades em um mesmo espaço geográfico, razão pela qual, mesmo sem traduzirem forma de vida compartilhada, tais necessidades exigem dos entes municipais envolvidos tomada de posição comum, como pressuposto da

viabilidade do convívio local. Aqui a ideia de localidade ainda está presente, não mais como o espaço de uma comunidade que compartilha um *ethos*, mas como um conjunto de indivíduos que precisam unir forças para administrar e resolver problemas comuns. Nesse sentido, para a ministra, interesse comum é algo que ultrapassa o interesse local e, logicamente, não pode ser realizado localmente. Weber aponta que, no caso concreto das ADIs em julgamento, discute-se a interferência do estado em questões tipicamente locais, mas que têm repercussão e determinam o bem-estar de outras comunidades e cidades (municípios) limítrofes. Ou seja, aquilo que é eminentemente local é também determinante fora da esfera restrita do município. Para Weber, nessas hipóteses, a previsão de o estado administrar os interesses comuns de uma área de mais de um município permite realizar, de forma concreta, um dos objetivos da CF, art. 3º, inciso I : " I - construir uma sociedade livre, justa e solidária". E, igualmente, preconiza o legislador constituinte, com o escopo de realizar tal construção, que interesses locais sejam atendidos pelos poderes locais (os municípios). Os que ultrapassam esses limites devem ser gerenciados com a participação dos estados, quando são comuns (art. 25, §3º da CF), e da União, quando ultrapassam a esfera dos estados (as regiões geoeconômicas e sociais de que trata o art. 43 da CF) ou quando dizem respeito a todos os brasileiros (os interesses nacionais). Contudo, a ministra observa que essas competências de administração de problemas por um ente federado com alcance mais abrangente só podem ser realizadas em benefício dos interesses compartilhados pelas áreas afetadas. Ou seja, a participação dos interessados nos processos de tomada de decisão e a possibilidade do seu controle efetivo, como sói acontecer em um país democrático, não pode ser olvidada de forma alguma. A importância de se ressaltar isso está em entender que, no que tange especificamente à compreensão do §3º do art. 25 da CF, a competência de um estado para gerir os interesses comuns não pode desconsiderar a autonomia política e administrativa dos demais estados nem ser realizada em desconformidade com os interesses e necessidades locais.

A ministra afirma não querer se restringir ao caso do estado do RJ, já que estas ADIs repercutem em toda a federação brasileira. Mas aponta que o que se observa no RJ é que o problema da captação, tratamento e distribuição de água e esgoto ultrapassa o âmbito local, seja em razão de questões técnicas, seja em razão capacidade econômica de alguns municípios, que não detêm condições de arcar com os custos e o financiamento de tais serviços, mesmo na estrita medida do que é só interesse local. Segundo Weber, esse é um exemplo de como o art. 25, §3º, é também um modo de realização do preceito constitucional presente no inciso I do art. 3º: "I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;".

Weber ressalta que a competência do estado para instituir RMs não significa absorção da competência dos municípios quanto à decisão sobre interesses locais, mas, sim, participação do estado, conjuntamente com os municípios, na administração dos interesses que extrapolam a esfera de um só município. O interesse comum, portanto, não deixa de ser local. A ministra sustenta que a autonomia municipal não deva ser encarada apenas pelo viés da área administrativa, mas também pela política, cujo escopo é propiciar que o poder e a organização locais possam encampar estratégias próprias de solução de suas

necessidades. Assim, que se encarregue o município das decisões sobre os interesses locais e, por corolário, dos serviços públicos de interesse local. Há, porém, recursos e estruturas físicas essenciais à sobrevivência de uma população que muitas vezes não se encontram ao seu alcance, somando-se a essa realidade indesejável o fato de que poderes locais nem sempre têm condições financeiras de arcar, isoladamente, com os custos das necessidades sociais identificadas, v.g. saneamento básico em RMs. Nesse sentido, a ministra entende que a integração entre municípios viabiliza a solução das demandas da sociedade. Ademais, Weber também destaca que decisões e necessidades locais constantemente interferem na esfera de outros Municípios, a tornar imprescindível que interesses comuns sejam gerenciados em esfera mais ampla que a local.

Diante desses pressupostos, Weber afirma que o art. 25, § 3º, da CF concretiza não apenas a administração de serviços de interesse comum para a integração dos municípios envolvidos, mas também a realização de uma sociedade livre, justa e solidária. Ademais, essa relação solidária entre municípios limítrofes demanda, em determinadas hipóteses, a participação de ente político externo ao interesse local. À luz da CF, tal papel pertence ao estado, a quem, nesse exercício, deve respeitar a autonomia municipal. Daí ser imperioso que a RM criada (o que serve para a aglomeração urbana e para a microrregião) tenha um sistema de gestão conjunta, na qual contemplados estado e municípios envolvidos, não necessariamente em situação de absoluta paridade, suficiente que se lhes assegure participação efetiva na tomada das decisões.

A ministra também defende a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, evitando-se ocasionar drástico impacto social, político e econômico nas regiões afetadas.

Declara prejudicada a ADI quanto ao Decreto nº 24.631/98/RJ e arts. 1º, caput e § 1º, 2º, caput, 4º,

caput e incisos I a VII, 11, caput e incisos I a VI e 12 da LC nº 87/1997/RJ; julga procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa", presente no inciso I do art. 5º da LC examinada, bem como dos arts. 4º, § 2º, 5º, parágrafo único, 6º, I, II, IV e V, 7º, 10 e 11, § 2º, desse mesmo diploma e, ainda, dos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/97/RJ. Modulados os efeitos da inconstitucionalidade declarada, sem pronúncia da nulidade, restando mantida, em caráter excepcional, a vigência dos dispositivos legais impugnados pelo prazo de 24 meses.

Retificação: Barbosa afirma que reajusto seu voto para aderir ao voto de Mendes, que declarava a inconstitucionalidade em maior extensão.

Marco Aurélio: Afirma que discorda da modulação, pois casos concretos devem ser solucionados em momento propício, diante de instrumento próprio, não cabendo simplesmente potencializar certo aspecto em detrimento da CF. Não implementa a modulação, preferindo não adentrar neste vespeiro, que é o das

consequências da própria decisão do STF.

Debates: Decide-se que os ministros Luiz Fux e Cármen Lúcia, assim como Zavascki, podem proferir votos sobre a modulação de efeitos, ainda que seus antecessores no STF já tenha se manifestado sobre o mérito³¹⁹.

Voto-vista do Ministro Luiz Fux: Aponta que seu voto trata apenas sobre a necessidade da modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Segundo Fux, produção imediata dos efeitos da decisão prolatada impõe mudanças capazes de comprometer a regularidade dos serviços prestados no âmbito da RM do estado do Rio de Janeiro. assim, filia-se à tese de Mendes. Vota pela modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade reconhecida pela Corte, a fim de que o aludido provimento judicial produza efeitos a partir de 24 meses a contar da data de conclusão deste julgamento, de maneira que todas as alterações necessárias para a adequação da gestão dos serviços prestados na RM do Rio de Janeiro ao que decidido neste processo sejam ultimadas ao término do referido prazo.

Voto do Ministro Marco Aurélio: Quanto às preliminares, afasta a alegação de inépcia da inicial. No mais, acompanha o relator no tocante ao reconhecimento do prejuízo concernente aos artigos 1º, 2º, 4º e 11 da mencionada LC, ante as alterações imprimidas aos preceitos mediante as LCs estaduais nº 97/01 e 105/02.

O ministro aponta que os incisos do artigo 3º da LC estadual atacada versam sobre funções e serviços públicos de interesse comum que serão aglutinados na RM. Alguns deles são tipicamente estaduais, como a distribuição de gás canalizado (inciso IV), outros municipais, a exemplo da disciplina do uso do solo (inciso VII). Todavia, o debate tem sido excessivamente centrado na questão do saneamento básico. Segundo o ministro, há razões práticas e teóricas para isso.

Primeira: o saneamento básico é o único serviço público econômico arrolado nas competências materiais compartilhadas entre todos os entes federativos, estampadas nos incisos do artigo 23 da CF-88. Os demais possuem natureza social. A possibilidade de exploração econômica dos serviços de saneamento, diretamente ou por delegação, por meio da cobrança de tarifas e taxas, representa elemento, de natureza política, que explica a contenda entre os entes federativos. Tanto assim que uma das impugnações dirige-se precisamente ao artigo 7º da citada LC estadual, o qual atribui ao estado a condição de poder concedente desse serviço público. Curiosamente, quando se trata de saúde, educação e habitação – artigo 23, incisos II, V e IX, da CF –, a tendência verificada é oposta: busca-se ver assentada a incompetência relativamente à prestação dos serviços. O argumento mostra-se comum principalmente no campo da saúde pública e já foi rechaçado pelo Supremo em múltiplos precedentes.

³¹⁹ “O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Senhor Presidente, Vossa Excelência me permite? Na penúltima Sessão, eu não participei da votação de mérito, porque o Ministro Peluso, a quem eu sucedi, havia participado. Todavia, no que se refere à modulação, Vossa Excelência chamou o meu voto, e eu votei. Então, naquela oportunidade, ficou, pelo menos, o consenso do Colegiado que são duas decisões separadas.”

Mas Zavascki não votou só sobre a modulação, votou sobre o mérito! E podia ter feito isso, pois seu antecessor, César Peluso, não havia se manifestado sobre o caso.

Segunda: a inexistência de um marco regulatório com repartição clara de atribuições nos três níveis federativos dificulta a solução do caso. Nem o texto constitucional nem a Lei nº 11.445/2007 revelaram claramente o grau de responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios. Daí as controvérsias quanto ao que cabe a cada qual, havendo teses respeitáveis em todos os sentidos, o que se reflete no dissenso entre os votos prolatados. Nesse ponto, nota-se a ausência da LC federal reclamada pelo parágrafo único do artigo 23 da CF, que poderia pacificar a discussão em termos mais amplos e estáveis.

Terceira: a causa ganha complexidade porquanto o saneamento básico é tradicionalmente decomposto em quatro espécies, tão importantes quanto diferentes entre si, a saber: a) abastecimento de água potável, b) esgoto sanitário, c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. É o que explicita o artigo 3º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007. São serviços públicos que estão interligados, porque essenciais à preservação do meio ambiente, à gestão racional dos recursos hídricos e ao desenvolvimento urbano e rural, mas que expressam atividades distintas, com diversos graus de dificuldade técnica e custo econômico. Se é certo que a maioria dos municípios brasileiros tem aptidão para executar o serviço de varrição de espaços públicos, o mesmo não pode ser dito quanto ao esgotamento sanitário. Sobressai, então, a dificuldade em agrupá-los em um único feixe de funções administrativas. Mais do que isso, em razão da realidade brasileira multifária, não é singela a tarefa de discernir um critério abstrato para fixar as competências materiais e legislativas, exatamente o que se reclama do Supremo na espécie.

Quarta: no tocante às estruturas voltadas à distribuição de água potável e coleta de esgoto, prevalece a óptica de que se cuida de monopólio natural. Ou seja, os custos de implantação e manutenção deste serviço mostram-se tão elevados, que maior eficiência econômica será obtida com a designação de um único prestador.

Segundo M. A., uma interpretação literal da CF indica que os três entes federativos estão igualmente habilitados à prestação do serviço público de saneamento básico. Contudo, de acordo com o ministro, essa conclusão não se adéqua à realidade, pois, como visto, certas espécies do serviço de saneamento consubstanciam monopólio natural, daí a inviabilidade de conceber a prestação ou delegação simultânea por mais de um ente. M. A. afirma que a interpretação do texto constitucional não pode descurar das consequências práticas dela resultantes.

Assim, na ausência de definição constitucional apta a delimitar o alcance de atuação de cada ente, o que seria desejável, bem como de LC federal com o mesmo propósito, cumpre recorrer aos parâmetros tradicionalmente empregados pelo Tribunal para resolver tais conflitos federativos. Deve-se observar o denominado critério da preponderância do interesse, que se traduz na ideia de se reconhecer a competência municipal quando está em jogo o interesse local, a estadual nas matérias de interesse regional e federal nas atividades de interesse geral ou nacional. Segundo o ministro, definir que fica no interesse local, regional ou geral é tarefa complexa, que não encontra resposta imediata no ordenamento jurídico. São conceitos indeterminados, cujo preenchimento depende da análise das circunstâncias concretas subjacentes ao caso e à realidade do país.

Para M. A., é evidente que os serviços de distribuição de água potável pela via

canalizada e a coleta de esgoto possuem feição regional, talvez até mesmo geral. Ante a importância do saneamento básico para a proteção do meio ambiente e da saúde humana, o exame das atividades estampadas no artigo 3º, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei nº 11.445/2007 revela que transcendem o mero interesse da população local, convolvendo-se em imperativo regional e, quiçá, nacional.

A conclusão deriva também de fatores históricos e da análise econômica. Sob o primeiro ângulo, sabe-se que, a partir da década de 70, optou-se pela criação do Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa, mediante o qual veio a ser incentivada a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais para o desenvolvimento dos serviços de saneamento básico. A instalação das redes foi efetuada com financiamento do Banco Nacional de Habitação, entidade pública federal, por intermédio do Fundo de Investimento em Saneamento – FISAME. Assentar a atribuição originária dos municípios resultaria no risco de retrocesso, sob diversos enfoques. Antes de tudo, porque o modelo de gestão estadual é o mais bem-sucedido no setor ao longo da história do Brasil. Depois, porquanto a óptica traria riscos jurídicos a um modelo já consolidado. Dizer do interesse local para a prestação dos serviços de coleta de esgoto e distribuição de água encanada seria presumir que os municípios poderiam optar por novas delegações ou execução direta do serviço e, dessa forma, fracionar a infraestrutura já existente, gerando ineficiência e custos adicionais.

Além disso, argumentos de análise econômica do Direito, colhidos do trabalho de Carlos Emmanuel Joppert Raggazo (Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico, 2011, pp. 357-8), apontam ser a solução regional a mais adequada. Segundo o autor, a regionalização do saneamento básico permite a obtenção de ganhos decorrentes da economia de escala, redução dos custos atrelados à internalização dos prejuízos causados ao meio ambiente e demais externalidades resultantes da atividade, melhoria na coordenação com os órgãos regulatórios e, ainda, a possibilidade de realização de subsídio cruzado intrarregional, de modo que municípios superavitários possam contribuir para o equilíbrio de tarifa ou taxa nos deficitários.

Ademais, segundo M. A., não subsiste a afirmação de que o serviço de saneamento se assemelha ao de distribuição de gás canalizado e de que, para esse último, o constituinte originário teria feito a ressalva do artigo 25, § 2º, da CF.

Em síntese, entende que os serviços listados no artigo 3º, inciso II, da lei impugnada são de atribuição estadual, e não municipal, por ostentarem nítido interesse regional. Os versados no artigo 3º, inciso I, alíneas "c" e "d", da Lei nº 11.445/2007 revelam atividades de interesse local e, por isso, devem ser executados pelos municípios. Dessa forma, ficam adequadamente contemplados os papéis desses dois entes federativos no modelo cooperativo do artigo 23 da CF. Cabe à União fomentar e articular diretrizes para o desenvolvimento do setor, a teor do artigo 21, inciso XX, da CF.

M. A. ainda acrescenta que a questão central veiculada nesta ADI consiste em saber se o estado pode assumir o controle de serviços públicos de atribuição municipal por intermédio da criação das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, valendo-se da prerrogativa prevista no artigo 25, § 3º, da CF. Para o ministro, a resposta é não. Contudo, entende que os serviços de

distribuição de água canalizada e esgotamento sanitário possuem natureza regional e, como tais, devem ser geridos e implementados pelos estados. Então, ao criar a RM, o estado do Rio de Janeiro meramente integrou os municípios à esfera de planejamento e execução de um serviço público do qual já era titular, com vistas à prestação integrada, o que é desejável e salutar. Nesse sentido, para o ministro, não está em jogo a autonomia federativa dos municípios, no que não foi alcançada pelo diploma atacado.

Para deixar clara a sua posição, M. A. afirma que o voto de Mendes é adequado para a generalidade das situações. Se for necessário integrar o transporte público na RM, por exemplo, os municípios devem ter voz no processo decisório. No caso da coleta de resíduos sólidos, cabe igual solução. Com isso, assevera que o artigo 25, § 3º, da CF-88 não representa autorização para que o Estado "avoque" competências locais segundo livre escolha. O constituinte foi explícito ao admitir que o estado passe a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O texto permite a integração, e não avocação ou encampação. Também não viabiliza que a titularidade de serviços públicos considerados municipais seja transferida aos estados, para que estes os explorem diretamente ou por meio de delegação à iniciativa privada. Tampouco consente que a eficácia das decisões colegiadas relativas a esses serviços fiquem submetidas a referendo final dos órgãos políticos estaduais, como o Governador ou a Assembleia Legislativa. Essa é, segundo M. A., a interpretação que se depreende da própria literalidade do texto constitucional. O ministro acrescenta que, com as RMs, há relativização das autonomias dos entes federativos, em favor da cooperação e do alcance de finalidades mais importantes, como o atendimento aos princípios de eficiência, modicidade tarifária e universalização dos serviços públicos.

Conclui que a LC contestada não implicou subtrair dos municípios a gestão plena sobre os serviços atrelados ao saneamento localmente prestados. Ao contrário, reconheceu-os como detentores de legítimos interesses no modo como serão executados pelo estado ou por delegação deste. Ao fazê-lo, todavia, o estado do Rio de Janeiro não estava autorizado a criar modelo que lhe possibilite assumir o controle dos serviços comuns de modo unilateral. Tanto a literalidade quanto a teleologia do artigo 25, §3º, da Carta Federal indicam que a RM, as microrregiões e as aglomerações urbanas são um esforço cooperativo.

Conhece parcialmente do pedido e, nesse ponto, julga-o em parte procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º, § 2º, no tocante à expressão "condicionada a sua ratificação pelo Governador do Estado", e 5º, inciso I, relativamente à cláusula "a ser submetido à Assembléia Legislativa", da LC nº 87/97, do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: O Tribunal rejeitou a preliminar de insuficiência de quórum para prosseguimento do julgamento da ação direta, vencido o Ministro Marco Aurélio. O Tribunal julgou prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24.631/1998, do Estado do Rio de Janeiro, e quanto ao art. 1º, caput, e § 1º; quanto ao art. 2º, caput; quanto ao art. 4º, caput, e incisos I a VII; e quanto ao art. 11, caput, e incisos I a VI, todos da Lei Complementar nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro. Por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa",

constante do inciso I do art. 5º; além do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11, todos da LC nº 87/1997-RJ, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ. O Tribunal, por maioria, acolheu proposta do Ministro Gilmar Mendes de modulação dos efeitos da decisão para que só tenha eficácia a partir de 24 (vinte quatro) meses após a conclusão deste julgamento, vencido o Ministro Marco Aurélio.

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em RMs, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e 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 serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum,

a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de RMs, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais 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. 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 para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. 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. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.

6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.

Casos citados/ Precedentes:

ADI 1603/01: EMENTA - Ação direta de inconstitucionalidade. Revogação superveniente do ato normativo atacado. - Em face da atual jurisprudência desta Corte, a partir da decisão na questão de ordem, levantada na ADIN 709, tem-se

como prejudicada a ação direta com a revogação superveniente da norma argüida de inconstitucional, independentemente de haver ela produzido, ou não, efeitos concretos. Ação direta que se julga prejudicada.

ADI-MC 991/94: Ementa - CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. MEDIDA PROVISORIA. LEI DE CONVERSAO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL. PREJUDICIALIDADE. A MEDIDA PROVISORIA N. 409, DE 06.01.94, CONVERTIDA NA LEI N. 8.852, DE 04.02.94, SOFREU ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL EM SEU CONTEUDO NORMATIVO, COM REPERCUSSAO IMEDIATA SOBRE O DISPOSITIVO IMPUGNADO (ART. 4., INCISO I), AO QUAL SE CONFERIU NOVA REDAÇÃO, COM MODIFICAÇÃO DE SEU ALCANCE NORMATIVO, A PAR DAS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS EM NORMAS CONEXAS. CASO EM QUE A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONFERE A NORMA SUPERVENIENTE O EFEITO DE TORNAR PREJUDICADA, POR FALTA DE OBJETO, A AÇÃO DIRETA INSTAURADA COM BASE NA REDAÇÃO ORIGINARIA, NÃO MAIS SUBSISTENTE (ADI 383 E 691). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA POR PERDA DE OBJETO.

ADI QO 1952/02: Ementa - Ação direta de inconstitucionalidade. Questão de ordem. - Como bem salienta o parecer da Procuradoria-Geral da República, "os parágrafos do art. 16 da Lei 4771, de 15 de setembro de 1965, alterada pela Lei 7803, de 18 de julho de 1989, receberam nova redação, após o julgamento da liminar, por meio da Medida Provisória 1956-50, de 26 de maio de 2000, que foi sucessivamente reeditada, estando, atualmente, em vigor a Medida Provisória 2166- 67, de 24 de agosto de 2001". - Esta Corte, por outro lado, já firmou o entendimento de que, ocorrendo a revogação superveniente da norma atacada em ação direta, esta perde o seu objeto independentemente de a referida norma ter, ou não, produzido efeitos concretos. Questão de ordem que se resolve dando-se por prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade.

ADI 796/98: Ementa - Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, §1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, "ut" art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e "periculum in mora" caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, "ex nunc", a vigência do parágrafo § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

ADI 1841/02: Ementa - CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da

Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - ADIn julgada procedente.

ADI-MC 2077/13³²⁰

HC 70.514/94: Ementa - [...] Não é de ser reconhecida a inconstitucionalidade do § 5 do art. 1 da Lei n 1.060, de 05.02.1950, acrescentado pela Lei n 7.871, de 08.11.1989, no ponto em que confere prazo em dobro, para recurso, às Defensorias Públicas, ao menos até que sua organização, nos Estados, alcance o nível de organização do respectivo Ministério Público, que é a parte adversa, como órgão de acusação, no processo da ação penal pública. [...]

RE 147.776/98: Ementa - Ministério Público: legitimação para promoção, no juízo cível, do ressarcimento do dano resultante de crime, sobre o titular do direito à reparação: C. Pr. Pen., art. 68, ainda constitucional (cf. RE 135328): processo de inconstitucionalização das leis. 1. A alternativa radical da jurisdição constitucional ortodoxa entre a constitucionalidade plena e a declaração de inconstitucionalidade ou revogação por inconstitucionalidade da lei com fulminante eficácia ex tunc faz abstração da evidência de que a implementação de uma nova ordem constitucional não é um fato instantâneo, mas um processo, no qual a possibilidade de realização da norma da Constituição - ainda quando teoricamente não se cuide de preceito de eficácia limitada - subordina-se muitas vezes a alterações da realidade fáctica que a viabilizem. 2. No contexto da Constituição de 1988, a atribuição anteriormente dada ao Ministério Público pelo art. 68 C. Pr. Penal - constituindo modalidade de assistência judiciária - deve reputar-se transferida para a Defensoria Pública: essa, porém, para esse fim, só se pode considerar existente, onde e quando organizada, de direito e de fato, nos moldes do art. 134 da própria Constituição e da lei complementar por ela ordenada: até que - na União ou em cada Estado considerado -, se implemente essa condição de viabilização da cogitada transferência constitucional de atribuições, o art. 68 C. Pr. Pen. será considerado ainda vigente: é o caso do Estado de São Paulo, como decidiu o plenário no RE 135328.

ADI 2154 e 2258³²¹: DESPACHO - Foram apensados aos da presente ADIn 2154 os autos da ADIn 2258, para processamento conjunto, dada a imbricação parcial dos respectivos objetos, relativos à L. 9688/99 - que "dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal".

A primeira - ADIn 2154, da Confederação Nacional dos Profissionais Liberais -, além de imputar ao diploma ilegítima omissão parcial atinente às garantias do contraditório e da ampla defesa no processo da ADC, argúi a inconstitucionalidade dos arts. 26, in fine - no que veda a ação rescisória das decisões definitivas dos processos de controle direto que disciplina - e do art. 27 - que autoriza ao STF a manipulação da eficácia temporal da declaração de inconstitucionalidade.

A segunda - ADIn 2258, da Ordem dos Advogados do Brasil -, impugna a validade desse mesmo art. 27 e mais a do art. 11, § 2º, in fine - que admite possa o Tribunal, ao deferir medida cautelar na ADIn, decidir que não se torne aplicável a legislação anterior - a do art. 21 - que admite consista a medida

³²⁰ O acórdão desta ADI ainda não foi publicado no site do STF.

³²¹ Essas ADI ainda não foram julgadas.

cautelar na ADC na "determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo".

RE 104.393/84: Ementa - AÇÃO DECLARATORIA. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE SENTENÇA POR INCOMPETENCIA DO JUIZ QUE A PROLATOU, EM VIRTUDE DE HAVER SIDO DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUE CRIOU A VARA EM QUE TRAMITOU A AÇÃO. - INCIDENCIA DO OBICE DO INCISO VIII DO ARTIGO 325 DO REGIMENTO INTERNO DESTA CORTE, A AFASTAR O EXAME DO DISSIDIO DE JURISPRUDÊNCIA ALEGADO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. - INAPLICABILIDADE A HIPÓTESE DA LETRA 'C' DO INCISO III DO ARTIGO 119 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.

RE 197.917/02: Ementa - RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. [...]

ADI 3022/04: Ementa - [...] Proposta acolhida, nos termos do art. 27 da Lei 9.868, para que declaração de inconstitucionalidade tenha efeitos a partir de 31 de dezembro de 2004. [...]

ADI 2240/07: Ementa - [...] Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade, mas não pronunciar a nulidade pelo prazo de 24 meses, da Lei n. 7.619, de 30 de março de 2000, do Estado da Bahia. [...]

ADI 3.819/07: Ementa - [...] Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir de 6 [seis] meses contados de 24 de outubro de 2007. [...]

AC 1.255/06: Voto do ministro Celso de Mello:

"Vê-se, portanto, considerada a repartição constitucional de competências em matéria ambiental, que, na eventualidade de surgir conflito entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns - como sucederia, p. ex., no exercício da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição -, tal situação de antagonismo resolver-se-á mediante aplicação do critério da preponderância do interesse e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação (...)" (voto Marco Aurélio)

Observações: Recebi o voto do ministro Marco Aurélio por e-mail, mas seu voto não está no inteiro teor do acórdão.

Caso do saneamento básico na Bahia

Classe e nº: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2077

Data do julgamento: 06/03/2013

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator: RELATOR ORIGINÁRIO: MIN. ILMAR GALVÃO

<p>RELATOR: MIN. AYRES BRITTO³²² REDATOR P/ ACÓRDÃO: MIN. JOAQUIM BARBOSA</p>
<p>Partes: REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT REQUERIDA: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA</p>
<p>Fatos: O PT ajuizou ADI arguindo a inconstitucionalidade do inciso V do art. 59; do art. 228; e § 1º; do art. 230; e do inciso VI do art. 238, todos da Constituição do Estado da Bahia, com a redação que lhes deu a Emenda Constitucional nº 7/99. O autor alega que a alteração feita nos dispositivos constitucionais não teve senão o objetivo de possibilitar a transferência da titularidade de serviços municipais de saneamento básico à iniciativa privada, violando os arts. 18; 21, inc. XX; 23, inc. IX; 25, §§ 1º e 3º; 30, incs. I e V; 175; e 200, inc. IV, da CF. Argumenta que a CF assegurou a autonomia do município para se auto organizar, definindo, de forma própria, sua competência e esfera de atuação, resultando daí que "há evidente invasão de competência nos assuntos de interesse exclusivo dos municípios, à medida em que o Estado resolve intervir em matéria cuja competência e titularidade não lhe foram reservadas pelo ordenamento jurídico: quais sejam, os serviços de água e saneamento, e cujo procedimento sequer conta com a anuência expressa dos municípios envolvidos, impondo-se, por isso, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados". Afirma que as modificações efetuadas na Constituição baiana acabaram por suprimir, ao mesmo tempo, a competência da União (art. 23, IX, e art. 24, § 1º) e dos municípios.</p> <p>Ademais, para o requerente, ao autorizar o estado a criar entidade regionais (25, §3º), a CF não subtraiu a autonomia político-administrativa dos municípios integrados, de modo que a ação do estado, ao pretender investir na gerência e execução do serviço de saneamento, tipicamente municipal, para transferi-lo à iniciativa privada, afastou a competência municipal inscrita no art. 30, V. Conclui afirmando que os serviços de saneamento básico têm caráter público local, e foram até aqui exercidos consoante norma atributiva da competência prevista no art. 175 da CF, seja por meio de seus órgãos, seja mediante concessão ou permissão por via de entidade privada, mas sempre sob a responsabilidade do Poder Público, que não pode simplesmente passá-los, com desvio de poder, à titularidade do setor privado.</p> <p>Por fim, o PT requer a concessão de medida cautelar, para suspender a eficácia das disposições impugnadas, apontando estarem atendidos os requisitos do</p>

³²² RISTF Art. 38 - O Relator é substituído:

I - pelo Revisor, se houver, ou pelo Ministro imediato em antiguidade, dentre os do Tribunal ou da Turma, conforme a competência, em caso de ausência ou impedimento eventual, quando se tratar de deliberação sobre medida urgente;

II - pelo Ministro designado para lavar o acórdão, quando vencido no julgamento;

III - mediante redistribuição, em caso de licença ou ausência por mais de trinta dias;

IV - em caso de aposentadoria, renúncia ou morte:

a) pelo Ministro nomeado para a sua vaga;

b) pelo Ministro que tiver proferido o primeiro voto vencedor, acompanhando o do Relator, para lavar ou assinar os acórdãos dos julgamentos anteriores à abertura da vaga;

c) pela mesma forma da letra "b" deste inciso, e, enquanto não empossado o novo Ministro, para assinar carta de sentença e admitir recurso.

Ayres Britto sucedeu Ilmar Galvão no STF.

fumus boni iuris e do *periculum in mora*, em face de o estado da Bahia, com base nas disposições atacadas, haver editado a Lei nº 7.483/99, que "autoriza o Poder Executivo a promover a desestatização da Empresa Baiana de Água e Saneamento S/A - EMBASA".

Dispositivo(s) questionado(s):

Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:

V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial

Art. 228 - Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município.

§1º - O Estado desenvolverá mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população

Art. 230 - É facultada ao Estado ou a quem detiver a concessão, permissão ou outorga, a cobrança de taxas ou tarifas pela prestação de serviços de saneamento básico, na forma da lei, desde que:

Art. 238 - Compete ao Sistema Único de Saúde, no Estado, além de outras atribuições:

VI - participar da formulação de política e da execução das ações de saneamento básico;

(**Constituição do Estado da Bahia** - Redação dada pela Emenda Constitucional Nº 7/99)

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a promover a alienação de até a totalidade das ações de que é detentor da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A - EMBASA, sociedade de economia mista criada pela Lei nº 2.929, de 29 de maio de 1971.

(**Lei Nº 7.483/99 – BA**)

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 21 - Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos

Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico

Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas

por esta 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.

Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

(Constituição Federal de 1988)

Lei Nº 11.107/05 - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Questões relevantes: Os dispositivos impugnados limitam a autonomia municipal? A quem compete prestar o serviço de saneamento básico?

Fundamento principal: Os dispositivos impugnados limitam o interesse local e, assim, ferem a autonomia dos municípios. O serviço de saneamento básico não pode ser prestado isoladamente pelo estado.

1. Para a maioria do Tribunal, a gestão da RM deve ser compartilhada entre estado e município.

2. São apresentados conceitos de RMs, baseados nos votos anteriores na ADI 1842 e 2340.

3. A diferenciação da entidades é feita de acordo com os votos na ADI 1842.

4. O caso não trata da criação de uma região metropolitana.

5. Posição reiterada dos votos nas ADI 1842 e 2340.

6. Prevalece o interesse local.

7. Os conflitos ocorrem entre estado e município.

Voto do Ministro relator: Ilmar Galvão destaca, dentre os dispositivos impugnados, o art. 230 e o inciso VI do art. 238. O primeiro, ao facultar a exigência de taxas ou tarifas remuneratórias pela prestação de serviço de saneamento prestado diretamente pelo estado ou objeto de concessão, permissão ou outorga, não encerra novidade, posto que se limita a assegurar modalidades de contrapartidas adequadas à espécie e previstas em nosso regime jurídico-administrativo. O segundo, ao prever a participação do Sistema Único de

Saúde da execução das ações de saneamento básico, estabelece competência que já é ínsita ao referido Sistema, instituído, entre outros objetivos, com vista a implantar políticas destinadas à redução do risco de doença, mediante ações e serviços organizados, nos termos do art. 198 da CF, em forma de rede regionalizada e hierarquizada, envolvendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, com direção única em cada esfera de governo. Dessa forma, para o ministro, não são plausíveis os fundamentos da inicial relativamente à inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos.

Quanto aos outros dispositivos impugnados, o inciso V do art. 59 e o art. 228, Galvão afirma que se trata de dispositivos limitadores da autonomia municipal, no que concerne à organização e prestação de serviços públicos de interesse local, ao restringir o conceito de interesse da espécie em que se baseia a competência municipal, à hipótese de serviços “cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado..., exclusivamente, com seus recursos naturais”. Galvão aponta que se afastou, com isso, a possibilidade de o município, por via de instrumentos jurídicos de larga utilização pelas pessoas de direito público, como o convênio, organizar serviços públicos gerados ou concluídos fora de seu território ou que demandem a utilização de recursos naturais de outros municípios, do próprio estado ou, mesmo, da União, restrição que não se contém na CF. Alijou-se o município de assuntos de interesse da comuna, com o que restou afrontada a sua competência, assegurada no art. 30, V, da CF, para organizar e prestar serviços públicos de interesse local.

Ademais, o ministro afirma que as exigências do desenvolvimento tem demonstrado a necessidade da participação da União e dos estados em projetos não apenas de interesse público comum, mas, também, de interesse local. Por isso mesmo, na identificação do interesse que define a autonomia municipal não se pode perder de vista “as adaptações às circunstâncias da evolução econômica e social da vida própria da nação”. Entretanto, por mais que se venha tornando frequente o recurso dos municípios à ajuda do estado, para seu desenvolvimento urbanístico, quer em serviços de segurança, saúde e saneamento, não se podendo vedar a este que trace diretrizes gerais de interesse comum a ambos os níveis de governo, tal circunstância não permite que se afaste a competência municipal para dispor sobre qualquer matéria que toque ao interesse local. Segundo Galvão, nem mesmo o art. 21, XX, da CF, que atribui expressa competência à União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, pode ser interpretado como excludente da competência do município para organizar os serviços públicos da espécie, quando de interesse local.

Sendo assim, Galvão afirma ser fora de dúvida que os referidos dispositivos, o primeiro, na parte em que dispõe, verbis: — “assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais” — e o segundo, no que tange à expressão — “ou ainda, que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município” —, por limitadores do conceito de interesse local e, conseqüentemente, da competência do município, se revelam ofensivos ao princípio da autonomia municipal.

Defere a cautelar, em parte, para suspender a eficácia, no inciso V do art. 59, da

expressão acima posta em destaque, do caput do art. 228, ambos da Constituição baiana, redação da EC nº 7/99.

Voto-vista do Ministro Nelson Jobim: Afirma que o problema central do caso diz respeito à discussão em torno da titularidade na prestação do serviço de saneamento básico. A questão seria saber se o estado é competente para prestar diretamente ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico quando os recursos econômicos ou naturais necessários incluem-se entre os seus bens ou quando a prestação do serviço exija a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um município. Segundo Jobim, a tese aqui apresentada se insere no problema central da ADI 1842 que também trata da titularidade na prestação de serviços públicos de saneamento básico. O ministro sustenta que, por essa circunstância e para evitar decisões divergentes sobre temática essencial para o federalismo brasileiro, o exame da presente ação somente pode ser feita em companhia do julgamento da ADI 1842.

Entretanto, Jobim afirma que o objeto desta outra ADI é mais completo e abrangente, uma vez que trata da titularidade na prestação do serviço de saneamento básico dentro do contexto das RMs, aglomerados urbanos e microrregiões (art. 25, § 3º, da CF). Diante desse aspecto, Jobim assevera que examinou os dois casos em conjunto, estando as suas conclusões expostas no voto proferido na ADI 1842. Adota, pois, como fundamento de decidir da presente ADI 2077 o voto que proferiu na ADI 1842.

Diante do exposto, declara a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição da Bahia: art. 59, V; art. 228, caput, e § 1º; e art. 230, caput. Deixa de declarar a inconstitucionalidade do inciso VI, do art. 238, em virtude de ser praticamente uma cópia do art. 200, IV, da CF e, por isso, não trazer qualquer adicional de significado ao citado dispositivo constitucional.

Voto do Ministro Eros Grau: Informa que a ADI questiona preceitos da Constituição da Bahia que, em síntese, determinam [i] o que deve ser entendido como serviço público de interesse local; [ii] quando compete ao estado instituir diretrizes sobre saneamento básico; [iii] desenvolva, o estado, mecanismos visando a que o saneamento básico beneficie a totalidade da população; [iv] ser facultada a cobrança de taxas ou tarifas pela prestação de serviços de saneamento básico, inclusive por entes privados que prestem os serviços mediante concessão, permissão ou outorga; [v] que compete ao Sistema Único de Saúde do estado participar da formulação da política e da execução das obras de saneamento básico.

Segundo Grau, a matéria em debate diz respeito à autonomia municipal e à prestação dos serviços públicos em geral designados pela alusão à expressão "saneamento básico", especialmente os de abastecimento público de água e coleta e tratamento de esgotos.

A partir daqui, o ministro reproduz o seu voto proferido na ADI 2340.

Ademais, acrescenta que o modelo de gestão associada de serviços públicos contemplado pelo artigo 241 da Constituição – gestão associativa consensual – por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação (Lei nº 11.107/05) permite o adequado tratamento da realidade, sem violência ao princípio da autonomia municipal.

Por fim, afirma que acompanha o voto do Relator.

Voto-vista do Ministro Gilmar Mendes: Sustenta que, apesar de as normas impugnadas não versarem diretamente sobre RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, o tema controvertido na presente ADI é bastante similar ao tratado no julgamento da ADI 1842.

O ministro, então, reproduz, de forma resumida, o seu voto proferido na ADI 1842. Afirma que, apesar de a Constituição do Estado da Bahia não instituir diretamente RMs, aglomerações urbanas ou microrregiões, é evidente que a discussão sobre serviços comuns e de interesse local diz respeito aos agrupamentos de municípios, especialmente quanto ao serviço de saneamento básico, como demonstra o caso fluminense, nos autos da ADI 1842.

Ademais, o ministro faz um exame das normas questionadas. Afirma que todos os dispositivos que condicionam a execução da integração de funções públicas de interesse comum ao exclusivo crivo de autoridade estadual são inconstitucionais. Assim, a expressão “assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais” do inciso V do art. 59 da Constituição do Estado da Bahia, limita excessivamente o interesse local, a ponto de retirar qualquer poder decisivo do município sobre o saneamento básico. Por outro lado, o caput do art. 228 da Constituição do Estado da Bahia transfere completamente ao Estado a competência quanto ao serviço de saneamento básico, sem qualquer reserva de conteúdo decisório aos municípios, em evidente afronta à sua autonomia. Tais dispositivos delegam diretamente ao estado da Bahia, a palavra final a respeito da execução e funcionamento do saneamento básico, retirando-o da competência municipal, constitucionalmente prevista. Quanto aos demais dispositivos, ao menos neste juízo preliminar, sua redação não implica transferência de competências, mas mera participação do estado na prestação de serviço de saneamento básico, o que não importa em afronta à CF. A titularidade do serviço de saneamento básico, relativamente à distribuição de água e coleta de esgoto, é geralmente qualificada por interesse comum e deve respeitar a condução de seu planejamento e execução por decisões colegiadas dos municípios envolvidos e do estado da Bahia.

Dessa forma, acompanha o voto de Galvão para suspender os dispositivos que transferem dos municípios ao estado da Bahia a competência exclusiva para regular o saneamento básico. No entanto, pondera que as alterações promovidas pela EC nº 7/99/BA sustentam atos legislativos e administrativos que são indispensáveis para a continuidade da prestação do importante serviço de saneamento básico. Mendes cita a ADI-MC 2135, em que se suspenderam as alterações promovidas pela EC nº 19/98 à CF, mas destacou-se a eficácia *ex nunc* do provimento cautelar, declarando expressamente a subsistência das normas ordinárias editadas anteriormente. Para Mendes, neste caso, semelhante declaração parece apropriada, de forma a evitar a descontinuidade da prestação do serviço público de saneamento básico. Explica que, enquanto a suspensão dos dispositivos da Constituição estadual impediria a edição de novas normas ordinárias com base na EC nº 07/99/BA, além de supervenientes atos administrativos, restaria garantida a manutenção do serviço de saneamento básico, nos moldes em que atualmente prestado, até o julgamento definitivo da presente ADI.

Ante o exposto, acompanha o voto de Galvão para suspender a eficácia da expressão “assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais” do inciso V do art. 59, além do caput do art. 228 da Constituição do Estado da Bahia, declarando a subsistência das normas ordinárias editadas e atos administrativos implementados na forma dos dispositivos suspensos, até o julgamento definitivo da presente ação de inconstitucionalidade.

Voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski: O ministro reporta-se às razões expostas em seu voto na ADI 1842 para acompanhar o relator e a proposta de Mendes (declaração expressa da subsistência das normas ordinárias editadas e dos atos administrativos implementados na forma dos dispositivos suspensos, a fim de se evitar a descontinuidade da prestação do serviço público de saneamento básico, até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade).

Lewandowski afirma que a transferência integral, ao estado, da titularidade das funções públicas de interesse local, significaria neutralizar um dos aspectos mais peculiares do modelo federal adotado pela Constituição vigente, qual seja, a consagração das comunas como um terceiro nível político-administrativo de nosso aparato estatal. Nesse sentido, verifica que as disposições previstas no inciso V do art. 59 e no caput do art. 228, ambos da Constituição do Estado da Bahia, ao estabelecerem a transferência integral ao estado da instituição de diretrizes e da prestação direta, ou mediante concessão, dos serviços de saneamento básico, terminam por esvaziar a atribuição conferida aos municípios pela CF, deixando-os sem qualquer poder decisório sobre o planejamento e a execução de tais serviços públicos. Quanto aos demais dispositivos questionados, não vislumbra padecerem dos mesmos vícios de inconstitucionalidade mencionados. Isso porque, em princípio, cuidam da participação do estado na prestação do serviço de saneamento básico, razão pela qual, por ocasião do julgamento do mérito desta ação, serão analisados detidamente.

O ministro acrescenta que, no que diz respeito à prestação – direta ou delegada –, à regulação e à fiscalização das funções de interesse comum de determinado ente regional, estas não de ser levadas a efeito de forma conjunta pelo estado e os municípios que o integram.

Feitas essas considerações, acompanha o relator para suspender os dispositivos que transferem dos municípios ao estado baiano, de forma exclusiva, a competência para regular e prestar os serviços de saneamento básico, com as ressalvas propostas pelo Ministro Gilmar Mendes.

Voto do Ministro Marco Aurélio: Afirma que, consoante as razões apresentadas em seu voto na ADI 1842, a prestação do serviço de coleta de esgoto e distribuição canalizada de água potável são atribuições dos estados. Os preceitos atacados alinham-se à tese, portanto, não vislumbra a presença dos requisitos legais aptos ao implemento da medida acauteladora. A única exceção é o artigo 59, inciso V, da Constituição do Estado da Bahia, por meio do qual se buscou definir o conceito de interesse local, comprimindo-o excessivamente e ferindo a autonomia municipal. Adota as razões de decidir veiculadas no pronunciamento de Galvão, que fez ver:

“Sendo assim, é fora de dúvida que os referidos dispositivos, o primeiro, na parte

em que dispõe, verbis: — ‘assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais’ — e o segundo, no que tange à expressão — ‘ou ainda, que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município’ —, por limitadores do conceito de interesse local e, conseqüentemente, da competência do Município, se revelam ofensivos ao princípio da autonomia municipal.”

Defere parcialmente a liminar, para suspender a eficácia do artigo 59, inciso V, da Carta do Estado da Bahia, com a redação que lhe foi atribuída pela EC nº 7/99.

Decisão: O Tribunal concedeu em parte a medida cautelar para suspender a eficácia do inciso V do artigo 59 e do caput do artigo 228, ambos da Constituição do Estado da Bahia, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 19 de janeiro de 1999, vencido o Ministro Marco Aurélio, que a concedia em menor extensão. Redigirá o acórdão o Ministro Joaquim Barbosa (Presidente). Impedido o Ministro Dias Toffoli. Não participaram da votação os Ministros Luiz Fux e Cármen Lúcia, por sucederem, respectivamente, aos Ministros Eros Grau e Nelson Jobim, ambos com voto em assentada anterior. Ausente, neste julgamento, o Ministro Celso de Mello.

Ementa: O acórdão ainda não foi publicado.

Casos citados/ Precedentes:

ADI 1842/13: Ementa - Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. [...]

ADI-MC 2135/07: [...] Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. [...]