

AVALIAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA E DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: a Gestão do Sa- neamento Básico em Território Metropolitano Catarinense

MAGNUS CARAMORI

Orientador: Prof. Dr. Salomão Taumaturgo Marques

SUMÁRIO

1 AS REGIÕES METROPOLITANAS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS	5
2 DOS LONGOS JULGAMENTOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	7
3 DA TITULARIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS	18
4 O ESTATUTO DA METRÓPOLE	24
5 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	30

RESUMO

Este artigo analisa a Lei Complementar nº 636/2014, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sem olvidar dos aspectos jurídicos trazidos pelo Estatuto da MetrÓpole. De outra banda, faz uma avaliação do saneamento básico e as diversas formas de gestão dos serviços públicos nos municípios pertencentes à região metropolitana, confrontando o cenário idealizado pelo estado-membro com o cenário real enfrentado pelos municípios, observada as diretrizes nacionais estabelecidas na Lei nº 11.445/2007. Na Região Metropolitana da Grande Florianópolis os serviços públicos de saneamento básico são prestados por órgãos, entidades e empresas estatais, municipais e estaduais, bem como empresas privadas, não havendo, efetivamente, uma coordenação integrada nos municípios metropolitanos. O principal aspecto dessa falta de integração, reside na dinâmica intertemporal de prioridades políticas dos entes federativos. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade, garantiu que a autonomia dos municípios deverá ser preservada e que estado-membro e municípios deverão promover de forma integrada e compartilhada, a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Entretanto, os entes federativos podem firmar compromissos de mútua cooperação para cumprimento das funções públicas de interesse comum, independentemente,

da anuência da autarquia especial, por meio da gestão associada, consoante expressamente autoriza o art. 241 da Constituição Federal e o art. 23 da Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

Palavras-chave: Região Metropolitana. Saneamento Básico. Gestão Associada. Supremo Tribunal Federal. Estatuto da Metrópole.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei da Metrópole¹, que dispõe sobre a nova governança interfederativa e das, ainda que anteriores, Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação dos consórcios públicos e, especialmente, a Lei Federal nº 11.445, de 9 de janeiro de 2007, que estabelece o marco regulatório do saneamento básico, é crescente, nas regiões metropolitanas, a união de entes municipais para o exercício de atividades ou funções comuns, de interesse recíproco, na área do saneamento básico, por meio da gestão associada prevista no artigo 241 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

O § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, reservou ao estado-membro a promoção da integração regional de funções públicas de interesse comum dos municípios, *in verbis*:

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.

Cabe ressaltar, que entre as funções públicas de interesse comum, o saneamento básico se destaca.

De certa forma, o estado-membro passa a ser o protagonista, não só pelo fato de instituir o território metropolitano, mas, principalmente, por incrementar a cooperação entre os entes federativos envolvidos. Entretanto, é importante, sempre ter-se em mente, que o estado-membro tem como limite a competência municipal, fixada pela Constituição Federal de 1988, não cabendo, por meio de lei complementar estadual, ampliar ou restringir competências dos municípios.

A Carta Magna de 1988 não detalha os critérios que devem ser observados para cria-

¹ Lei Federal nº 13.089, de 15 de janeiro de 2015.

ção de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nem o quê as diferencia. A única certeza literal que se extrai do texto constitucional é a necessidade dos municípios serem limítrofes e o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum serem integrados.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, datado de 6 de março de 2013, posicionou-se pela gestão compartilhada compulsória da região metropolitana formada pelos municípios e o estado-membro, afastando qualquer possibilidade de os municípios terem suas organizações de competências constitucionais reduzidas, simplesmente por pertencerem a uma aglomeração de municípios.

A Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) é um território complexo, marcado por diferenças históricas, demográficas, culturais, socioeconômicas e políticas, formando cidades e periferias bem definidas, onde a ilha e parte do continente constituem a metrópole.

Na teoria, a justificativa para a criação da região metropolitana baseia-se, principalmente, na suposta facilidade de acesso aos recursos federais destinados a atender especificamente as regiões metropolitanas. Na prática, isso não ocorre!

No Brasil, existem em torno de 80 unidades urbanas institucionalizadas entre leis federais e estaduais, chamadas de Aglomerações de Municípios (Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas, Microrregiões e Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs), sendo 11 delas situadas no Estado de Santa Catarina².

Ao ser instituída a região metropolitana torna obrigatória a participação de todos os municípios pertencentes ao seu território³, diferentemente da gestão associada por meio de consórcios públicos, onde os municípios aglutinam-se, voluntariamente, para a execução de ações estatais comuns entre si, em perfeita sintonia de interesses.

O presente estudo não busca explicar as situações fáticas⁴ que levaram o Estado de Santa Catarina a eleger todos os seus municípios como sendo metropolitanos – apesar de questionáveis – já que o fenômeno da conurbação é sentido, com maior relevância, apenas entre alguns municípios da região denominada Grande Florianópolis, formada pela Capital do

² Dados divulgados no evento sobre Planejamento Metropolitana, promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), nos dias 03 e 04 de dezembro de 2015, em Brasília, DF.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1841/RJ*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 20 de setembro de 2002.

⁴ As regiões metropolitanas catarinenses foram criadas para atender aos interesses dos usuários dos serviços de telecomunicações, o que resultou na eliminação dos interurbanos entre cidades pertencentes à mesma região metropolitana, no entanto, não supriu a carência de articulação entre os municípios a partir do embrião metropolitano.

Estado, Florianópolis e os municípios vizinhos de São José, Palhoça e Biguaçu.

A primeira legislação catarinense surgiu com a edição da Lei Complementar Promulgada nº 495, de 26 de janeiro de 2010, que instituiu as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão.

No mesmo ano, por meio da Lei Complementar nº 523, de 17 de dezembro de 2010, foram criadas as Regiões Metropolitanas do Alto Vale do Itajaí e de Chapecó. Em 2012, por meio da Lei Complementar nº 571, de 24 de maio de 2012, foram criadas as Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste e do Contestado, totalizando 100% dos municípios pertencentes a uma região metropolitana.

No ano de 2014, o Estado de Santa Catarina, muito por influência da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, promove a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), bem como altera sua legislação sobre a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, por meio da Lei Complementar nº 636, de 9 de setembro de 2014.

Até então a legislação catarinense limitava-se a estabelecer o território metropolitano e a forma de cooperação entre os municípios metropolitanos, apresentando o consórcio público, estabelecido pela Lei federal nº 11.107 de 6 de abril de 2005, como o instrumento de gestão interfederativa mais adequado, compreendendo ações conjuntas de desenvolvimento das atividades comuns entre os entes federativos da mesma espécie, ou seja, a participação do estado-membro não era evidentemente clara. Vejamos:

Art. 14. Os municípios poderão criar consórcios intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.
Parágrafo único. Os consórcios deverão ser auto-suficientes em termos financeiros, não devendo onerar os demais municípios da Região Metropolitana que deles não participem⁵.

Ao estudar os diversos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, nota-se, de forma latente, a questão sobre o conflito de competência entre estado-membro e município, vinculando, na maioria dos julgados, a questão da titularidade do saneamento básico,

⁵ BRASIL. *Lei Complementar Promulgada nº 495*, de 26 de janeiro de 2010.

em especial, os serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário⁶.

Muito embora, o julgamento emblemático seja o da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, buscar-se-á traçar um paralelo com outros julgados na tentativa relevante de elucidar e ampliar a discussão sobre o tema das regiões metropolitanas e seus reflexos nos serviços públicos de saneamento básico.

Sem a pretensão de esgotar e pôr fim aos inúmeros questionamentos que se impõem, surge o Estatuto da MetrÓpole, no ano de 2015.

Portanto, será analisada a situação dos serviços públicos de saneamento básico na Região Metropolitana da Grande Florianópolis à luz dos julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal e da legislação federal (Lei nº 13.089/2015 e Lei nº 11.445/2007), destacando os pontos convergentes entre a Lei Complementar estadual, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os textos infraconstitucionais.

1 AS REGIÕES METROPOLITANAS NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS

A Constituição de 1967 foi marcada pela centralização de poderes na União, típica do regime ditatorial vigente à época. Na prática, viu-se a diminuição de poderes do estados e dos municípios, o que se deu de forma ainda mais acentuada por meio dos atos institucionais⁷.

Luiz José Pedretti e Ana Lúcia Rodrigues de Carvalho⁸ realçam

O Brasil é, assim, há mais de 40 anos, um país de características urbanas. Se, de um lado, isso significa caminhar para o desenvolvimento, de outro, trazia o sobrepeso da deteriorização nos grandes centros, acentuava as diferenças e desigualdades sociais e a queda na qualidade de vida das pessoas.

Em 1973, há exatos 42 anos, o governo federal, com o apoio no artigo 164 da Carta de 1967, alterada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, criava as primeiras regiões metropolitanas, assinalando a nova realidade no contexto da administração pública nacional (Lei Complementar nº 14 de 8/6/1973). Naquela ocasião, foram estabelecidas oito regiões metropolitanas: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza e

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2340/SC*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 10 de maio de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 568/AM*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 22 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 796/ES*. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 17 de dezembro de 1999.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 1993. p. 28.

⁸ PEDRETTI, Luiz José; CARVALHO, Ana Lúcia Rodrigues. A nova governança interfederativa: o Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da MetrÓpole – Lei nº 13.089/2015. *Sugestões para o Desenvolvimento Urbano 2015*. Brasília: Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, 2015, p. 120-121.

Belém. A Região do Rio de Janeiro veio a ser criada somente em 1º de julho de 1974, por meio da Lei Complementar Federal nº 20, quando da fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro. E, em 1974, foram criadas pelos respectivos governos estaduais as primeiras agências metropolitanas brasileiras: Metroplan (Porto Alegre), Comec (Curitiba), Emplasa (São Paulo), Plambel (Belo Horizonte), Condepe/Fidem (Recife), entre outras.

A Constituição Cidadã, promulgada em 1988, contemplou o fenômeno metropolitano de forma diversa da Carta de 1967: a matéria, que era tratada no capítulo Da Ordem Econômica e Social, é agora abordada no título da Organização do Estado; além de regiões metropolitanas, são previstas duas novas unidades regionais – aglomerações urbanas e microrregiões – e a competência para a criação de tais unidades foi transferida da União para os estados.

José Afonso da Silva⁹ afirma que:

A lei previu a criação de dois órgãos para desincumbir-se das tarefas relacionadas no referido dispositivo: o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo, dois órgãos de fraca estrutura e de ineficiência comprovada. A União, na verdade, instituiu essas regiões metropolitanas, e mais tarde também a do Rio de Janeiro, mas não tomou mais praticamente conhecimento delas. Os Estados é que ficaram responsáveis por sua estruturação e funcionamento, criando empresas ou autarquias para dar-lhes efetividade.

Portanto, é com a Constituição de 1988 que a criação de regiões metropolitanas passa a ser de competência estadual, da mesma forma, que o município é alçado efetivamente como ente da federação (art. 18)¹⁰. Dentro desse cenário, a Constituição Cidadã estabelece, de forma clara e expressa, o federalismo de cooperação nos artigos 23, parágrafo único¹¹ e 25, § 3º¹².

O parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República, após a EC nº 53/2006, prevê que leis complementares disciplinarão a cooperação entre a União, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios para o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Todavia, as regiões metropolitanas criadas a partir de então não perseguiram a concretização de um federalismo de cooperação, como quer a Constituição Federal de 1988, a

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 666.

¹⁰ Para José Afonso da Silva, os municípios não são antes da Federação independentes e autônomos (Ibid., p. 105).

¹¹ Art. 23, 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

¹² 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.

exemplo da gestão associada de serviços públicos prevista no artigo 241¹³. Dito de outra forma, os estados-membros ao editarem suas leis complementares não garantiram a integração do planejamento territorial da área administrativa criada e, também, não buscaram utilizar os mecanismos de união e compartilhamento de competências, estruturas, recursos e esforços para a consecução dos interesses comuns.

Diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1841/RJ; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 796/ES; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5155/BA) ao longo dos últimos 25 anos e inúmeras dúvidas quanto à interpretação do § 3º do artigo 25 da CF/1988 e da eventual relativização da autonomia municipal, quando das disputas pela titularidade dos serviços públicos, em especial do saneamento básico, impediram a evolução política e social sobre o tema associado a um fim desejado que atenda ao bem-estar da sociedade, mediante a promoção da saúde pública e a proteção do meio ambiente.

2 DOS LONGOS JULGAMENTOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em 1998, o Supremo Tribunal Federal deparou-se com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, onde foram questionados inúmeros dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 87/1997, de 16 de dezembro de 1997, que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, da Lei nº 2.869/1997, além do Decreto nº 24.631/1998, que regulamenta dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 87/1997, e, também tratam da política dos serviços públicos de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro.

A celeuma era a questão do serviço de saneamento básico na órbita metropolitana: se de titularidade do Estado ou do Município. O fundamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade repousava na violação dos princípios constitucionais do equilíbrio federativo, da autonomia municipal, da não intervenção dos estados em seus municípios e das competências comuns da União, estados e municípios.

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, teve início após seis anos da sua propositura, mais precisamente, em 12 de abril de 2004, juntamente com ou-

¹³Art. 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 Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

tras três Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹⁴.

No voto, o saudoso Ministro Mauricio Corrêa, estabelece uma relação entre o serviço público de abastecimento de água e a gestão dos recursos hídricos ao justificar o seu voto pela titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, em especial o abastecimento de água e esgotamento sanitário ao estado-membro. Também deixou claro que as regiões metropolitanas apenas teriam competência para atuar nos casos de municípios que fossem dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados, o que impossibilitaria pela própria natureza, a atuação unilateral de um município.

Entre os anos de 1999 e 2003, o Supremo Tribunal Federal, debruçou-se sobre outros conflitos de competência entre estados e município na questão do saneamento básico, deixando de lado, a discussão sobre as regiões metropolitanas.

Em 1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077/BA.

Em 2001, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2340/SC. Nesse caso, foi no ano de 2003, que o Ministro Relator Ricardo Lewandowski, proferiu seu voto pela inconstitucionalidade da lei estadual catarinense, utilizando como precedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.337/SC, em que o então Relator Ministro Celso de Mello, pronunciou-se no sentido de que o serviço público de saneamento básico é de competência municipal, não sendo possível ao estado-membro interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente e as empresas concessionárias, mesmo aquelas cujo controle é do estado-membro. Levou-se em conta a ideia da preponderância do interesse local, que a realização de determinada tarefa há de ser atribuída ao ente federativo capaz de atender, de modo mais efetivo ao interesse comum, sem prejuízo da eventual colaboração da União e do estado-membro.

Denota-se que, em 2003, já havia o entendimento majoritário¹⁵ do Supremo Tribunal Federal de que a prestação de serviço essencial à população local era de titularidade municipal, entendimento este confirmado em outros julgamentos, como da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.299/RS.

Quando do retorno do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ,

¹⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1843/RJ*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 13 de setembro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1826/RJ*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 13 de setembro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1906/RJ*. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 13 de setembro de 2013.

¹⁵O Ministro Marco Aurélio diverge deste entendimento.

em 8 de março de 2006, o Ministro Joaquim Barbosa, indaga se a criação de determinada região metropolitana tem o efeito de atingir ou violar a autonomia dos municípios dela integrantes.

Com isso, o Ministro Joaquim Barbosa, abre divergência, entendendo que a leitura do artigo 25, § 3º da CF/1988, impõe a conclusão de não haver confronto entre o estabelecimento de regiões metropolitanas e a autonomia municipal.

Demonstra que a autonomia municipal foi inscrita na 1ª constituição republicada, mas que a emancipação do município da tutela dos estados só veio com o advento da Constituição de 1934, culminando no regime francamente municipalista da Constituição de 1988, à luz da qual a autonomia dos municípios se reveste das características de princípio constitucional da União (art. 34, VII, c da CF/1988).

Entende que o estabelecimento de regiões metropolitanas não se contrapõe à autonomia dos municípios, muito menos, restringe-a.

Ao longo do seu voto toma como lições entendimentos de doutrinadores como Hely Lopes Meirelles e Alaôr Caffé Alves, entendendo que “a transferência direta ou oblíqua de competências tipicamente locais para o estado, em consequência da criação de uma região metropolitana, não é compatível com a ordem constitucional vigente¹⁶”.

Afirma que ao estabelecer a região metropolitana, o estado-membro cria uma nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, cujo exercício das funções deve ser compartilhado entre estado e municípios envolvidos, por meio de um conselho paritário.

É com base nesse olhar que o Ministro Joaquim Barbosa proclama seu voto, afastando a ideia de que o estado é titular de competências referentes aos interesses locais, a princípio atribuídas aos municípios, e afastando qualquer dispositivo que alija completamente o município do processo decisório relativo à outorga, bem como considera inconstitucional dispositivo que parta do pressuposto de que é o estado-membro o titular dos serviços comuns da região metropolitana¹⁷.

Por fim, considera inconstitucional, o inciso IV do artigo 6º da Lei Complementar nº 87/1997, bem como todo dispositivo que contenha a expressão: “a ser submetido à Assembleia Legislativa.”

¹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 13 de setembro de 2013, p. 45.

¹⁷Ibid., p. 49.

Já o inciso VI 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. Aqui também se opera, por meio da legislação criadora da região metropolitana, transferência de competências municipais para o estado. E o que é mais grave: aqui, 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 federativa¹⁸.

Em seguida, o Ministro Nelson Jobim fez a leitura de seu voto, relatando:

[...] 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.

E o cerne da questão, portanto, é:

O ESTADO pode se atribuir parte da competência executiva e legislativa dos MUNICÍPIOS com base no art. 25, § 3º da CF?

O que é e em que consiste uma REGIÃO METROPOLITANA?

Qual é sua função e seu papel no sistema constitucional brasileiro¹⁹?

Ao longo do seu rico voto, o Ministro Nelson Jobim faz uma análise histórica detalhada sobre a participação dos municípios em situações que envolvem interesses comuns de cidades vizinhas, ao longo das Constituições Brasileiras de 1937, 1946 e 1967. Demonstrando que foi com a Constituição de 1937 que de fato o agrupamento municipal foi inaugurado²⁰.

Para ele, e outros como Araújo Castro, existe uma separação entre a competência Administrativa dos Municípios e a Competência procedimental do Estado.

Destaca ainda, que o modelo trazido pela Constituição Federal de 1967, foi muito criticado pelo Ministro Eros Grau, como também Tulio Chaves Novaes e José Nildo de Castro, sendo que foi justamente nessa época que as empresas estaduais, por impulso do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), começaram a ser criadas, com recursos provenientes do Sistema Financeiro de Saneamento, gerido pelo BNH, sendo poucos os municípios que continuaram a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, face à pressão exercida pelos estados-membros e a União.

¹⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 13 de setembro de 2013, p. 49.

¹⁹Ibid., p. 62.

²⁰Art. 29. Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada seus fins.

Para o Ministro Jobim, o fato do estado-membro instituir não significa que caiba a ele as funções executivas de concretização dos chamados interesses metropolitanos:

A região metropolitana é simplesmente um agrupamento de MUNICÍPIOS com o fim de executar funções públicas que, pela natureza dessas funções, exigem a cooperação entre esses MUNICÍPIOS²¹.

Reconhece que há um vínculo de cooperação e não de subordinação entre os municípios:

O art. 25, § 3º, claramente prevê um tipo de reserva legal qualificada, ou seja, o ESTADO deverá legislar, mas dentro dos limites impostos pela própria Constituição.

Em outras palavras, a criação da REGIÃO METROPOLITANA, das AGLOMERAÇÕES URBANDAS ou das MICRORREGIOES somente ocorrerá para “integrar” a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum.

Fora desse limite m a legislação estadual seria inconstitucional²².

Argumenta:

O importante é que a lei complementar não faça nada além de reconhecer, por meio da criação do agrupamento, essa necessidade de integração,²³

Sem dúvidas, o Ministro Nelson Jobim, apresenta um voto profundo e revela a complexidade dos serviços públicos de saneamento básico ao relacionar que o planejamento do saneamento deve ser compatível com o plano das bacias hidrográficas e que a representatividade paritária e, em alguns casos, proporcional entre os municípios deve ser respeitada, sem a participação do estado-membro no agrupamento.

Destaca a gestão associada, prevista no artigo 241 da CF/1988, regulamentada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005:

Não há dúvida que, para interesses regionais, o consórcio serviria como importante instrumento jurídico para a viabilização da prestação de serviços públicos, como o do saneamento básico, ou a concessão do serviço a particular²⁴.

²¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 13 de setembro de 2013, p. 76.

²²Ibid., p. 78.

²³Ibid., p. 85.

²⁴Ibid., p. 109.

O Ministro Nelson Jobim finaliza seu voto afirmando que

A criação de REGIÃO METROPOLITANA é importante avanço na unificação e planejamento de políticas urbanas em AGLOMERADOS DE MUNICÍPIOS.

No entanto, não podem servir de pretexto para a limitação da autonomia municipal em benefício da competência estadual²⁵.

Em abril de 2008, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, retorna para pauta de julgamento da Suprema Corte, com a apresentação do voto do Ministro Gilmar Mendes que centraliza a questão na preservação de dois importantes valores constitucionais:

- a) autonomia municipal; e
- b) integração por meio das aglomerações de municípios.

Destaca quanto à autonomia dos municípios as quatro capacidades essenciais:

- a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria);
- b) poder de autogoverno (eletividade de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores);
- c) poder de autolegislação ou poder normativo próprio (elaboração de leis municipais na área de sua competência comum, exclusiva e suplementar); e
- d) poder de autoadministração (administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas).

Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal:

- a) autonomia política (capacidade de auto-organização e autogoverno);
- b) autonomia normativa (capacidade de normatizar, fazer leis próprias sobre matéria de sua competência);
- c) autonomia administrativa (administração própria e de serviços locais); e
- d) autonomia financeira (capacidade de criar tributos e aplicar suas rendas).

Para o Ministro Gilmar Mendes assegura-se a autonomia municipal desde que preservados o autogoverno e a autoadministração dos municípios.

Ressalta o caráter compulsório de adesão a região metropolitana pelos municípios. E assegura que a integração metropolitana não é incompatível, em tese, com o núcleo essencial da autonomia dos municípios participantes. Mas que “[...] esta integração poderá ocorrer de forma voluntária, por meio da gestão associada, empregando convênios de cooperação ou

²⁵Ibid., p. 128.

consórcios públicos²⁶.”

Faz uma análise do direito comparado, citando os modelos implantados nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Espanha, Índia, França e Inglaterra, destacando o modelo dos KREISE – que significa “CÍRCULO” ou “CIRCUNSCRIÇÃO” – baseado no princípio da subsidiariedade. Isto quer dizer que somente aquelas funções ou atividades que os próprios municípios não conseguem exercer sozinhos de maneira satisfatória, devem ser atendidas pelo respectivo KREIS, como: construção e manutenção de estradas regionais, gestão de parques naturais, controle da qualidade do ar, transporte coletivo regional.

Entende, como o Ministro Nelson Jobim, que as unidades de referências para o planejamento do saneamento básico são as bacias hidrográficas.

O Ministro Gilmar Mendes afirma que deve haver o compartilhamento nas decisões e que o poder do voto não pode se concentrar em um único ente federativo. Ressalta que a decisão colegiada não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Concluindo o seu voto, o eminente Ministro Gilmar Mendes afirma que não há transferência da titularidade para o estado-membro, como entendia o Ministro Mauricio Correa, nem permanece com os municípios como sustentava o Ministro Nelson Jobim.

Por outro lado, fato curioso ocorreu no retorno do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.340/SC, em 26 de maio de 2010. O Ministro Eros Grau expõe o seu voto apontando relevantes questões atinentes à relação entre o interesse local e à prestação de serviços públicos nas regiões metropolitanas, momento em que suscita a necessidade de distinguir, de um lado, os serviços metropolitanos e de outro os serviços intermunicipais. O ministro Eros Grau baseia-se no entendimento que o estado-membro, com base no § 3º do artigo 25 da Carta, apenas promove a integração da organização e que isso não compromete a integridade das competências constitucionalmente atribuídas aos Municípios. Em outras palavras afirma o Ministro:

a competência para organizar e prestar aqueles serviços será dos Municípios, aos quais incumbirá a atuação integrada, provida pelo Estado-membro; nem por isso, no entanto, deixa de se manifestar como competência municipal. Ademais, e de resto, nada, absolutamente nada impede que essa integração, seja consensualmente buscada pelos Municípios Conurbados, inclusive

²⁶Ibid., p. 172.

mediante a celebração de consórcio intermunicipal²⁷.

Afirma ainda em seu voto que: “nenhum agrupamento de municípios limítrofes é, essencialmente, uma região metropolitana.” Logo depois revela que “não é qualquer agrupamento de municípios que pode ser juridicamente qualificado como região metropolitana²⁸.”

Para o Ministro Eros Grau, as regiões metropolitanas não têm personalidade política e exercem apenas uma atividade funcional. O relacionamento compulsório se dá entre os municípios limítrofes e, para que seja efetivamente instituída, o legislador estadual deve dispor de normas voltadas à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum aos municípios que constituem o agrupamento, em que o estado-membro poderá participar, desde que isso não afete a competência municipal.

Em síntese, a competência para a prestação dos chamados serviços comuns permanece sob a titularidade dos Municípios; a eles incumbe a delegação a entidade da Administração Indireta ou a outorga de concessão a empresa privada, quando a sua prestação for empreendida não diretamente por eles²⁹.

Acrescenta:

Ao Estado-membro nada incumbe além de mediante lei complementar instituir a região metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião, dispondo a respeito daquela integração, naturalmente sem qualquer comprometimento das autonomias municipais³⁰.

Finaliza seu voto declarando:

Em qualquer circunstância, no caso, a competência para legislar sobre abastecimento de água é do Município. Voto pela procedência da ação, acompanhando o Relator³¹.

Como se disse, o Ministro Eros Grau aproveita para expressar seu entendimento sobre a prestação de serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas ao proferir seu voto nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.340/SC, pois não poderia

²⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2340/SC*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 10 de maio de 2013. p. 25-26.

²⁸Ibid., p. 27.

²⁹Ibid., p. 29.

³⁰Ibid., p. 29.

³¹Ibid., p. 30.

votar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, já que sucedeu o Ministro Maurício Correa, primeiro a votar.

Depois de longos quatro anos, mais precisamente em 28 de fevereiro de 2013, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, retorna para julgamento com a apresentação do voto do Ministro Ricardo Lewandowski.

Este acompanha os votos dos Ministros Nelson Jobim, Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes no sentido de declarar inconstitucional qualquer dispositivo que transfira a titularidade das funções de interesse comum para o estado-membro.

Sustenta que a titularidade do exercício dos serviços no âmbito metropolitano deve ser compartilhada entre os municípios e o estado-membro envolvidos.

Salienta que não há participação paritária, no entanto, afasta a possibilidade de concentração de poder na esfera de um único ente e, desde que, não se dê a preponderância de vontade de determinado ente federado sobre os outros no processo de tomada de decisão, devendo ser garantida a participação popular no planejamento integrado³².

Segue a solução alvitada pelo Ministro Joaquim Barbosa, de que a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade político-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, não bastando apenas a criação do agrupamento compulsório, sendo necessária a criação desse ente com colegiados.

Nessa mesma seção de julgamento, o Ministro Teori Zavascki, faz uma análise dos votos entendendo que houve convergência da maioria dos votos sobre a impossibilidade de transferir ao estado-membro as competências administrativas e legislativas dos municípios, já que isso comprometeria seriamente o núcleo central do sistema federativo, que é a autonomia dos municípios. No entanto, para o Eminentíssimo Ministro, não foi apresentada solução uniforme quanto ao sistema de gestão. Em não havendo uma posição dominante, pontua que a definição da gestão da região metropolitana está reserva à lei estadual.

Por sua vez, a Ministra Rosa Weber entendeu que a lei complementar carioca é inconstitucional porque não assegurou a participação de todos os envolvidos, não preservou a autonomia municipal. Sustenta que a participação do Estado-membro é obrigatória e que não há, necessariamente, paridade no colegiado, competindo ao legislador estadual determinar a forma de gestão da aglomeração de municípios.

No dia 6 de março de 2013, o Ministro Luiz Fux, apresenta seu voto sobre a modula-

³²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 13 de setembro de 2013, p. 257.

ção e os efeitos que a decisão do Supremo Tribunal Federal impõe à Região Metropolitana do Rio de Janeiro e à Microrregião dos Lagos.

Nessa mesma data, o Ministro Gilmar Mendes, encerra a votação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.340/SC, acompanhando o voto do Relator Ministro Ricardo Lewandowski, pela inconstitucionalidade da lei catarinense.

Na sua exposição, relembra o seu voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ e de seu ponto de vista em relação ao serviço público de saneamento básico em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

Já o Ministro Marco Aurélio, divergiu e manteve seu voto pela constitucionalidade da Lei Estadual nº 11.560, de 19 de setembro de 2000. Contrariamente, o Ministro Teori Zavascki entendeu que o Estado de Santa Catarina “desbordou de sua competência legislativa própria³³.”

Portanto, o Supremo Tribunal Federal afastou o entendimento que rezava pela transferência da titularidade de serviços públicos para o estado-membro.

Do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, foi publicado em 16 de setembro de 2013 o seguinte acórdão, cuja ementa segue na íntegra e foi objeto de interposição de três recursos de embargos de declaração, que aguardam julgamento:

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 parti-

³³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2340/SC*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 10 de maio de 2013. p. 51.

cipação deles em regiões metropolitanas, 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 regiões metropolitanas, 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 regiões metropolitanas, 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.

3 DA TITULARIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

A Lei Federal nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, passou a tratar o saneamento básico como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas³⁴.

Estabelece a Lei que o abastecimento de água potável é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição. Já o esgotamento sanitário tem sua constituição formada pelas atividades, infraestruturas 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.

Para a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a Lei federal considera o conjunto de atividades, infraestruturas 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. E para a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, o conjunto de atividades, infraestruturas 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.

Mas, quanto à titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, ou seja, a quais entes federativos compete o exercício das atividades de saneamento básico, não coube à Lei federal revelar. Todavia, a Lei federal dispõe sobre o exercício da titularidade trazendo a gestão associada estampada no seu artigo 8º, como instrumento do exercício da titularidade, nos seguintes termos:

³⁴Art. 3º, I, “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei nº 11.445/2007.

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Portanto, o marco regulatório do saneamento básico estabelece a gestão associada como instrumento de integração entre entes federativos, seja por meio de consórcio público ou convênio de gestão associada, não estando condicionada, necessariamente, às questões geográficas, populacionais, econômicas, sociais, ambientais e políticas, e tampouco se sujeita aos conceitos aos aspectos legais trazidos pela Lei federal nº 13.089/2015.

Nas regiões metropolitanas as competências administrativa e legislativa para o tratamento dos serviços públicos de saneamento básico serão de acordo com a definição do interesse, se comum ou local. E ainda, deve-se considerar que apesar do saneamento básico ser um conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais, os processos, ou seja, as etapas dos serviços podem ser dissociadas umas das outras, ou melhor, os métodos, as técnicas e os processos não são indissociáveis a ponto da prestadora de serviços que realiza a captação de água ou a coleta do esgoto sanitário ser a mesma que, respectivamente, distribui a água aos usuários e lança o esgoto tratado no meio ambiente³⁵.

A Lei do Saneamento Básico também prevê a prestação regionalizada, que se caracteriza, como sendo aquela realizada por um único prestador para vários municípios contíguos ou não. A prestação regionalizada, prevista nos artigos 14 a 18 da Lei indigitada, veio ao encontro do que, na prática, ocorre nos serviços públicos de abastecimento de água potável. No entanto, nem todas as estatais estaduais – detentoras de 75% dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do País – aderiram à contratação nos moldes da prestação regionalizada como posto pela legislação.

A falta de um controle segregado que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas em cada um dos municípios atendidos, aliado à falta de planos municipais compatíveis, parecem ser os motivos que dificultam a prestação regionalizada.

Importante destacar que a Lei Federal nº 11.445/2007, para os casos que envolvem interesses comuns, reserva à gestão associada, em especial aos consórcios públicos e convênios de cooperação, a possibilidade de organizar, planejar, regular, fiscalizar e prestar os serviços públicos de saneamento básico, particularmente, por força do disposto no artigo 241 da

³⁵Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

CF/1988 c/c artigo 8º da própria Lei federal.

Na Região Metropolitana da Grande Florianópolis, o serviço público de saneamento básico tem o seguinte cenário:

Quadro 1 – Serviço público de saneamento básico

PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO							
Município	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS		Drenagem pluvial	Regulação e fiscalização	Planejamento
			Coleta / Transporte – transbordo	Tratamento - destino final			
Florianópolis	Empresa Estadual	Empresa Estadual	Empresa Municipal e Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Agência Estadual	Secretaria Municipal
São José	Empresa Estatal	Empresa Estadual	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Agência Estadual	Secretaria Municipal
Palhoça	Secretaria Municipal	Secretaria Municipal	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Consórcio Público	Secretaria Municipal
Biguaçu	Empresa Estadual	Empresa Estadual	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Agência Estadual	Secretaria Municipal
Águas Mornas	Empresa Estadual	Empresa Estadual	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Agência Estadual	Secretaria Municipal
Antônio Carlos	Empresa Estadual	Empresa Estadual	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Agência Estadual	Secretaria Municipal
São Pedro De Alcântara	Empresa Estadual	Empresa Estadual	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Agência Estadual	Secretaria Municipal
Santo Amaro Da Imperatriz	Empresa Estadual	Empresa Estadual	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Agência Estadual	Secretaria Municipal
Governador Celso Ramos	Empresa Estadual	Empresa Estadual	Empresa Privada	Empresa Privada	Secretaria Municipal	Consórcio Público	Secretaria Municipal

Fonte: produção do próprio autor, 2016, baseada na Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS).

Dentre os objetivos da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, trazidos pela Lei Complementar nº 636, de 9 de setembro de 2014, destaca-se:

Art. 2º São objetivos da RMF:

[...]

IV – a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum dos entes políticos que constituem a RMF; e

[...]

Parágrafo único. São consideradas funções públicas de interesse comum:

[...]

II – a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico, compreendidos neste o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais, observadas as políticas nacionais previstas em lei.

III – o exercício do poder de polícia administrativa para:

- a) a preservação ambiental;
- b) o controle do uso e da ocupação do solo; e
- c) a definição e a execução do sistema viário intrarregional.

A simples análise do artigo 2º, não deixa dúvidas que o elenco de situações que envolvem os interesses comuns é exaustivo, sendo que, no saneamento básico, a Região Metropolitana da Grande Florianópolis não se enquadra para fins de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.

A Região Metropolitana da Grande Florianópolis, basicamente, visa ao desenvolvimento da região de maneira sustentável, por meio do planejamento regional integrado e equilibrado, induzindo a cooperação entre os governos federal, estadual e municipais e articulando a integração dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta que atuam na Região, buscando a constante melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população metropolitana.

Em relação aos serviços públicos de saneamento básico, a Lei considera como de interesse comum a prestação integrada, devendo ser observada a Lei nº 11.445/2007³⁶.

De acordo com a lei catarinense a citada prestação integrada, inclusive entre prestadores diferentes, será coordenada pela entidade metropolitana³⁷, sendo de extrema dificuldade a visualização dessa prestação integrada como deseja a norma.

Hoje, as situações que interessam aos municípios metropolitanos envolvem os serviços de disposição final dos resíduos sólidos urbanos e a captação e o tratamento de água para abastecimento da população do Município de Palhoça³⁸.

No caso, da disposição final dos resíduos sólidos urbanos, todos os municípios depositam seus resíduos em um único aterro sanitário privado localizado no Município de Biguaçu.

Já, com relação ao abastecimento de água para os municípios metropolitanos, as etapas

³⁶Art. 2º [...]

Parágrafo único. São consideradas funções públicas de interesse comum:

[...]

II – a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico, compreendidos neste o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais, observadas as políticas nacionais previstas em lei;

[...]

³⁷Art. 6º Compete à Suderf:

[...]

IV – coordenar os serviços comuns de interesse da RMF de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 2º desta Lei Complementar;

[...]

³⁸Com exceção dos Municípios de Palhoça e Governador Celso Ramos, nos demais municípios, a prestação do serviço público de abastecimento de água e realizada pela Administração Indireta do Estado-membro, por meio da sua Sociedade de Economia Mista, denominada CASAN (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento).

de: captação, adução da água bruta e tratada são realizadas pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), no Município de Santo Amaro da Imperatriz. A adução da água tratada para os Municípios de São José, Florianópolis e Biguaçu, bem como a distribuição para os usuários desses municípios são realizados pela própria CASAN. Entretanto, no Município de Palhoça, a distribuição para os usuários é realizada, diretamente, pela Administração Municipal, por meio do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE), que adquire a água tratada da CASAN.

Tais situações de interdependência das etapas de uma prestação, entre prestadores e, muitas das vezes, entre municípios, têm previsão na própria Lei federal nº 11.445/2007:

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

Ainda, no que concerne ao saneamento básico, compete à Suderf:

- a) atuar em consonância com as deliberações do Colégio Superior e do Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Coderf) (art. 6º, I da LC nº 636/2014);
- b) promover, elaborar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado do desenvolvimento regional (art. 6º, II da LC nº 636/2014);
- c) promover, coordenar, elaborar estudos, projetos, programas e ações harmonizando-os com a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum dos municípios metropolitanos (art. 6º, III da LC nº 636/2014);
- d) coordenar os serviços comuns de interesse da RMF na prestação integrada dos serviços públicos de saneamento básico (art. 6º, IV da LC nº 636/2014);
- e) estabelecer diretrizes para a utilização do solo no âmbito da RMF, orientando a elaboração dos planos diretores municipais, de forma integrada com o saneamento básico e o meio ambiente (art. 6º, VIII da LC nº 636/2014); e
- f) opinar sobre concessão, permissão e autorização de serviços de interesse da RMF (art. 6º, XI da LC nº 636/2014).

Adiante, a Lei Complementar catarinense, no seu artigo 7º, apresenta a estrutura organizacional da Suderf, formada por:

- I) Colégio Superior;

- II) Coderf;
- III) Superintendência-Geral;
- IV) Diretoria Técnica; e
- V) Diretoria Administrativo-Financeira.

A autarquia estadual, de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento, tem sua estrutura similar à estrutura básica de governança interfederativa prevista no artigo 8º do Estatuto da Metrópole.

O Colégio Superior da Suderf pode ser comparado à instância executiva prevista no Estatuto. É o órgão máximo de deliberação no âmbito da RMF, sendo composto por representantes do estado-membro e dos municípios. Não há paridade de votos, sendo que o Estado possui quatro representantes e cada um dos municípios apenas um representante.

Já o Coderf é a instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil. O órgão de caráter normativo e deliberativo da RMF é composto por 18 membros, sendo quatro representantes do estado-membro, 10 representantes dos municípios e quatro representantes da sociedade civil organizada.

As funções técnico-consultivas são realizadas pela diretoria técnica e as funções de gerenciamento administrativo competem à diretoria administrativo-financeira.

Nota-se, pois, que o legislador catarinense atendeu a sugestão do Supremo Tribunal Federal e criou uma entidade de direito público, de natureza autárquica especial, de caráter territorial e intergovernamental composta por colegiados executivos e deliberativos, com a participação da sociedade civil organizada.

O Coderf tem, entre suas atribuições elencadas no artigo 11 da Lei Metropolitana da Grande Florianópolis: coordenar as execuções de programas, projetos, ações, serviços e obras de interesse da RMF, com a finalidade de unificar os serviços de interesses comuns; deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados no âmbito da RMF; estabelecer indicadores de desempenho, bem como metas e prazos de execução das funções públicas de interesse comum na RMF; deliberar sobre a celebração de consórcios, convênios e outros instrumentos congêneres e constituir câmaras temáticas ou comissões especializadas, com vistas à realização de estudos, planos e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum da RMF.

4 O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Após a decisão do STF sobre a questão das regiões metropolitanas, a Câmara dos Deputados, muito influenciada pelo debate promovido entorno da titularidade dos serviços de saneamento, aprovou o Projeto de Lei nº 3.640/2004, de autoria do deputado Walter Feldman, para instituir as diretrizes gerais sobre o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.

Inicialmente a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, foi alvo de críticas já que possui dispositivos que avançam em assuntos de natureza legislativa estadual. Ao invés de possuir um conteúdo federal, limitando-se a reger as ações da União frente a um aglomerado de municípios, a Lei fixa bases, balizas, parâmetros e conceitos, utilizando-se de argumentos sobre planejamento urbano para legislar sobre matéria de competência do estado-membro.

Porém, o Estatuto da Metrópole, prevê que a lei complementar estadual deverá definir as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição do território metropolitano, ou seja, deverá o legislador estadual explicitar os critérios técnicos adotados na escolha dos campos de atuação da entidade metropolitana.

Também, obriga, os estados-membros a observarem o conceito de região metropolitana na instituição da unidade territorial metropolitana, a partir da vigência do Estatuto da Metrópole, estabelecendo para tanto o conceito de metrópole³⁹ (art. 2º, V).

O objetivo do Estatuto da Metrópole é promover a integração de ações de interesse comum entre municípios limítrofes cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros municípios.

Nada de diferente, se extrai do acórdão redigido pelo eminente Ministro Gilmar Mendes:

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de

³⁹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

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

[...]

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do **caput** deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

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 supra-municipais.

A proposta de uma lei federal para caracterizar a existência da aglomeração de municípios, bem como determinar como se dará a operacionalização das ações propostas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), e ainda, quais são os requisitos caracterizadores de aglomerações urbanas, é desnecessária por ser de competência estadual.

Também foi instalada na Câmara Federal uma subcomissão especial, presidida pelo Deputado Miguel Hadad, para debater os mecanismos de implementação do Estatuto da Metrópole diante da realidade das regiões metropolitanas no Brasil e da dificuldade de se estabelecer um consenso sobre como se dará a governança interfederativa ante os inúmeros arranjos metropolitanos existentes no País.

Questiona-se ainda, a necessidade urgente do estatuto sofrer ajustes, já que existem imensas diferenças culturais e sociais entre as diversas regiões do Brasil, não sendo a Lei federal suficiente para caracterizar os critérios que o estado-membro deverá considerar na criação de unidades regionais.

Existem outros aspectos que precisam ser reparados, dentre os quais destacam-se:

- 1) a obrigação dos Estados-membros, ao instituírem regiões metropolitanas, de observarem o conteúdo ditado pela Lei federal⁴⁰;
- 2) caso a região metropolitana não possua PDUI e não se enquadre no critério de metrópole – definido pelo IBGE – não receberá recursos federais, exceção aqueles advindos para a elaboração do próprio PDUI⁴¹;
- 3) o Estatuto da Metrópole estabelece que o chefe do poder executivo estadual incorrerá em improbidade administrativa caso não tenha o PDUI aprovado por lei estadual até 12 de janeiro de 2018. Já o chefe do poder executivo municipal incorrerá em improbidade administrativa, caso não providencie, no prazo de três anos, à contar da aprovação do PDUI, a adequação do seu plano diretor municipal compatibilizando-o com aquele.

Nesse cenário nebuloso, não há como negar a possibilidade de admitir-se a gestão interfederativa das regiões metropolitanas por meio de consórcio público ou convênio de

⁴⁰Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo: [...]

⁴¹Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do **caput** do art. 2º desta Lei.

cooperação⁴².

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.155/BA, ressuscitará a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico, agora sob a roupagem do Estatuto da Metrópole, e ainda propiciará respostas para as inúmeras indagações, como as descritas adiante; afinal, como exigir dos municípios ações integradas se suas políticas são fragmentadas e priorizadas em tempos distintos?

Pergunta-se:

Qual o critério de participação política de cada ente metropolitano?

Qual o peso dos votos entre os critérios?

Qual o critério para a alocação dos recursos, o rateio, o custeio, como se dará?

Quem responde pelos atos em geral?

A(s) Câmara(s) de Vereadores pode(m) instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar ações da instância metropolitana? e a Assembleia Legislativa pode?

Qual a liberdade que o estado-membro detém para definir e elencar quais as funções públicas de interesse comum dos municípios? tem limites?

Qual o papel do estado-membro na promoção da governança interfederativa? e o papel dos municípios⁴³?

Existindo a região metropolitana, mas sendo ela omissa ou insuficiente em suas ações (integração da organização, do planejamento e da execução das respectivas funções) cabe aplicação de competência “complementar” ou “suplementar” municipal ou aplicação do “princípio da subsidiariedade” federal?

Qual o órgão de controle (Tribunal de Contas) que realizará a fiscalização contábil, operacional e patrimonial da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)⁴⁴?

Afinal, como o estado-membro pretende dar efetivo cumprimento aos assun-

⁴²Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

VII – convênios de cooperação;

[...]

⁴³Art. 3º [...]

Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada da forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa sem prejuízo de outras **determinações** desta Lei. (grifo nosso).

⁴⁴Conjunto de municípios cuja origem baseia-se no princípio de cooperação entre os diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal. Diferentemente das regiões metropolitanas, as regiões integradas de desenvolvimento podem ser compostas por municípios de Unidades da Federação diferentes.

tos/funções públicas de interesses comuns dos municípios?

Em tempos de recursos escassos, a delegação dos serviços de saneamento básico é uma realidade e, não raras vezes, a única possibilidade de atendimento das metas traçadas pelo poder concedente.

Portanto, a prestação dos serviços públicos de saneamento nos municípios metropolitanos depende, sobretudo, de recursos que, na sua maioria das vezes – exceção da drenagem pluvial⁴⁵, varrição e limpeza de logradouros públicos – são provenientes de taxas ou tarifas públicas.

Já a União, muito em razão da crise que assola o Brasil, anda modesta em seus programas governamentais vinculados à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, possuindo:

- a) os programas orçamentários⁴⁶ – sendo o “Programa Planejamento Urbano” direcionado à gestão municipal voltada ao desenvolvimento urbano integrado;
- b) o programa com recursos do FGTS, mas aqui sempre complementar aos programas habitacionais; e
- c) operações de crédito com recursos oriundos de outras fontes extraorçamentárias, como os recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e recursos do próprio banco.

Ainda, tem priorizado que os recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), submetidos a processos seletivos, atendam aqueles municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços, sendo que na Região da Grande Florianópolis, não se têm notícias, no âmbito do saneamento básico, sobre a formalização de termos de compromisso (projetos PAC), convênios com o Ministério das Cidades (projetos Não PAC) e contratos de repasse (operacionalização financeira federal).

5 CONCLUSÃO

Tem-se, assim, uma questão muito debatida no meio jurídico e político, com efeitos empíricos para a Administração Pública brasileira. No Brasil, as experiências na condução dos interesses comuns dos municípios metropolitanos, por ente metropolitano, são impercep-

⁴⁵O município de Santo André cobra uma taxa do contribuinte por serviços públicos de drenagem urbana.

⁴⁶Programa Saneamento Básico, Programa Planejamento Urbano e Programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres.

tíveis, para não dizer, inexistentes, no que se referem às expectativas geradas nas cidades quando da sua criação, diante da gama de problemas urbanos que não são solucionados em seu devido tempo.

Acredita-se que o planejamento integrado dos municípios e o compartilhamento de ações eficientes constituem o caminho para o enfrentamento das situações que envolvem interesses comuns.

O sucesso na gestão interfederativa passa pelo comportamento do cidadão que deve se sentir inserido em um contexto regional, exigindo, do poder público, serviços adequados que atendam as condições mínimas da população de modo a garantir a dignidade da pessoa humana.

Na região metropolitana, o diálogo entre os municípios e o compartilhamento de funções públicas comuns são compulsórios, competindo ao estado-membro a sua instituição, sem contudo, impor transferências, na organização, planejamento e execução das funções públicas comuns – em especial os serviços públicos de saneamento básico – para si, suas autarquias ou empresas públicas.

Analisando-se os julgados do Supremo Tribunal Federal constatam-se pontos de convergência nos votos, não havendo nenhuma divergência quanto às seguintes assertivas:

- a) as regiões metropolitanas não são pessoas políticas/legislativas, possuindo apenas caráter administrativo (funcional);
- b) a participação é compulsória;
- c) a autonomia do município deve ser preservada, havendo uma compatibilidade entre os interesses comuns;
- d) deliberação colegiada sobre matéria de interesse comum; e
- e) o colegiado não necessita ter a paridade de votos, porém ninguém pode ter a concentração de decisões, o chamado: poder absoluto.

Hoje, após o pronunciamento da Suprema Corte, não restam dúvidas de que as funções públicas de interesse comum, definidas pela lei complementar estadual, devem possuir planejamento integrado e gestão compartilhada por meio de uma instância interfederativa administrativa composta por todos os entes federativos envolvidos – estado-membro e municípios metropolitanos – cujo arranjo mais adequado é o da gestão associada inserido na Constituição Federal de 1988 pela emenda constitucional nº 19/1998.

Mesmo assim, a disputa pela titularidade dos serviços públicos de saneamento básico entre município e estado-membro continua nas mãos do Supremo Tribunal Federal sem data definida para proclamação dos resultados. Contra o acórdão proferido na Ação Direta de In-

constitucionalidade nº 1842/RJ, foi interposto recurso de embargos de declaração e, em face da instituição da Região Metropolitana de Salvador (Lei Complementar nº 41/2014), foi ajuizada em 14 de agosto de 2014 a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5155/BA, sob a Relatoria do Ministro Celso de Mello, onde o tema principal, novamente, é o saneamento básico.

Paralelamente, surge o Estatuto da Metrópole, impondo aos estados-membros o dever de observarem as diretrizes definidas pela União, caso queiram ter acesso aos recursos federais, explicitando os critérios técnicos utilizados para a definição dos municípios integrantes da unidade territorial urbana e as funções públicas de interesse comum que justificam a sua integração.

Certamente, a gestão compartilhada entre municípios da Grande Florianópolis e o Estado-membro tem muito que avançar, a começar pela elaboração do PDUI e pela utilização de consórcios públicos como instrumentos de gestão interfederativa.

Da análise de julgamentos ocorridos na Suprema Corte Federal, pertinentes ao tema em questão, verifica-se que a titularidade dos serviços de saneamento básico é do município, o que não interfere e nem prejudica a composição dos interesses locais com os interesses comuns a serem discutidos nas instâncias metropolitanas. Contudo, faz-se necessária uma análise de cada ação política e administrativa a fim de apontar as contradições, quando não as interferências diretas das competências constitucionais materiais e legislativas dos entes federativos municipais, evitando situações de sobreposição de atribuições e responsabilidades, principalmente, no caso dos municípios constituírem consórcios públicos para a atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano nas ditas regiões.

Não há outra maneira de se enfrentar os problemas das metrópoles e do seu entorno senão pela via do sistema constitucional federativo, inclusive com o estudo do Direito comparado e as experiências internacionais já consolidadas, para dar-se a melhor interpretação constitucional para a efetivação da plena gestão dos serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas.

As regras predefinidas pela Lei Complementar nº 636/2014 não garantem a solução dos problemas e a resolução das demandas enfrentadas na Região Metropolitana da Grande Florianópolis, que longe de executar ações concretas, parece engatinhar na elaboração de planos e estudos de viabilidade sem a participação efetiva dos municípios, na questão do saneamento básico.

O sucesso da implementação das ações de saneamento básico depende, por um lado, da participação efetiva de todos os atores envolvidos, sejam estaduais ou municipais, mas, principalmente, da sociedade, e por outro lado, da capacidade orçamentária e financeira.

Sem contar que as ações governamentais de natureza comum, onde a soma de esforços, em tese, trariam resultados mais eficientes, principalmente, em tempos de crise, não podem ser fragmentadas no tempo e no espaço de forma distinta.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO – ARIS. *Biblioteca*. Disponível em: <<http://www.aris.sc.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2016.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências nas Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitana: (re)pensando um tema relevante. *Interesse Público*. n. 24. 2004.
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. ano 6, n. 21. 2001.
- ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.
- _____. Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ, n. 13. 2002.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988.
- _____. Decreto nº 7.207, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2007.
- _____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras pro-

vidências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2010.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2005.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2007.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Atlas do Censo Demográfico 2010*. Glossário. Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64529_ref_glossario_equipetec.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar nº 162*, de 6 de janeiro de 1998. Institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí e do Norte/Nordeste Catarinense e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 1988.

_____. *Lei Complementar nº 495*, de 26 de janeiro de 2010. Institui as Regiões Metropolita-

nas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e de Tubarão. Florianópolis, SC, 2010.

_____. *Lei Complementar nº 636*, de 09 de setembro de 2014. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) e estabelece outras providências. Florianópolis, SC, 2014.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2001.