

A DECISÃO DO STF SOBRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS – ADI 1842/RJ



COMPETÊNCIA E SANEAMENTO:



Conflitos de interesses – competência comum – art. 23, IX
– Insuficiência do critério da predominância de interesses.

“...um rio que recebe águas usadas, tratadas ou não, mesmo que tenha o seu curso restrito ao território municipal, vai desaguar em outro rio, que provavelmente se localizará em outro município. Isto implica necessariamente em pensar soluções dentro da escala da bacia. O planejamento e definição de soluções técnicas ambientalmente sustentáveis deverão se fazer, portanto, na escala metropolitana.”
(Ana Lucia Brito, 2010).

Exemplo: tragédia de Mariana (rompimento da barragem) – Minas Gerais = impactos nos Municípios e em outros Estados - Bacia do Rio Doce.



A DECISÃO DO STF NA ADI – RJ - 1842:

(APENSADAS ADI 1906 E 1826) – Acórdão Publ. em 16/09/2013. Decisão pela parcial procedência da ADI.

*Norma impugnada: **lei complementar 087/97** do Estado do RJ que dispôs sobre a região metropolitana do RJ e região dos lagos e a **lei ordinária 2.869/97** que dispôs sobre o serviço de saneamento básico no Estado do RJ, dentre outras disposições. ADI interposta pelo PDT.

Regiões metropolitanas - art. 25, § 3º, CF: (os *Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituída por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*) X art. 30, I, da CF (*interesse local dos Municípios*).



REGIÕES METROPOLITANAS - ART. 25 §3º, CF, agrupamento de municípios limítrofes – conurbação.

- Não se trata de um 4º ente federativo ou legislativo;
- Não possui autonomia política (não possui casa legislativa), mas somente administrativa;
- É uma organização **administrativa regional** criada para suprir as necessidades que ultrapassam os limites territoriais dos municípios. Visa integrar o **planejamento, execução e organização** das funções públicas de interesses comum.



*FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA :

Importante lembrar, na seara dos votos proferidos pelo STF na referida ADI, que a chamada ***integração municipal*** para o serviço de saneamento na RM, poderá ocorrer de forma voluntária ou compulsória.

- Voluntária, quando os Municípios e/ou o respectivo Estado, na necessidade de regular os serviços de saneamento que atingem áreas comuns ou limítrofes, se unem para firmar e organizar a prestação do serviço, normatizando através de convênios, consórcios ou parcerias público-privadas a associação;

- Compulsória, como no caso do RJ, é quando o Estado, através de lei complementar, cria a região metropolitana e regula através da lei o **planejamento**, a **organização**  **execução do serviço.**

... Apesar de compulsória, o **STF** reafirmou a **autonomia municipal** como um dos pilares do federalismo disposto na Constituição Federal, devendo haver compatibilização entre a autonomia municipal e a região metropolitana.

O acórdão do STF ressalta ainda, a participação do Estado membro não somente na criação da região metropolitana, mas também nas decisões da entidade regionalizada.

Entretanto, os votos não são claros na forma como se dará esta gestão, porém, falam em não haver concentração de poderes em um só ente, sob pena de aniquilamento do **autogoverno e da autoadministração** dos Municípios, devendo haver sim divisão e participação de todos. A forma, entretanto, não ficou esclarecida.



REGIÕES METROPOLITANAS:

*“O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da RM, sem obstaculizar a atuação estadual e 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 dos recursos financeiros da RM; **conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos M pela absorção de atividades de seu interesse local**; se atribua à RM poderes administrativos e financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução de obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características a RM não atingirá plenamente suas finalidades”.*

Helly Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed., 2006.



VOTOS PROFERIDOS NA ADI-RJ 1842:

MINISTRO MAURÍCIO CORREA (RELATOR INICIAL):

(APÓS SUBSTITUÍDO PELO MIN. LUIS FUX)

- Exceção: Único que votou pela constitucionalidade das leis (improcedência da ADI), entendendo competir ao Estado membro, com prioridade sobre o Município, dispor sobre a política tarifária de interesse comum, entendendo os estados como **gestores naturais de uso coletivo das águas.**

MINISTRO JOAQUIM BARBOSA:

- A criação de uma região metropolitana não pode significar amesquinçamento da autonomia política dos municípios dela integrantes. A titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial administrativa de caráter intergovernamental que nasce em razão da instituição pelo estado da RM. A gestão deve ser partilhada entre E e M.



MINISTRO NELSON JOBIM:

- As regiões metropolitanas não são entidades autônomas em nosso sistema federativo, são entes com função administrativa e executória, não detendo competência legislativa própria, sendo somatório das competências dos M integrantes da RM. **O saneamento é um dos temas mais complexos do direito administrativo, em especial pela diversidade de formas com que E e M dividiram suas competências.** A decisão do STF deve viabilizar formas de interpretação **flexíveis** de modo que a população não sofra com interrupções do serviço.
- A **competência instituidora dos E** das RM não se confunde com a competência executória e administrativa dos M envolvidos. A competência executória do saneamento e do agrupamento de M **≠** competência E instituir a RM.





MINISTRO GILMAR MENDES:

- O ponto fundamental na constituição da RM é o **interesse comum e que não se confunde com o somatório dos interesses locais** como fundamenta o Min. Jobim;
- Flexibilidades quanto à forma de compartilhamento e preocupação com poder nas mãos de um só;
- Titularidade compartilhada nas RM;
- Órgão colegiado (convênio, conselho deliberativo, agência reguladora, etc.);
- A participação não precisa ser paritária;
- A integração pode ser voluntária (através de associação ou gestão associada convênios ou consórcios públicos), ou compulsoriamente, através da lei complementar estadual que instituir a RM.



MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI:

- - Compartilhamento do poder decisório entre o ente instituidor e os Municípios que o integram;
 - A participação não precisa ser paritária;
 - Participação popular no processo;
 - Modulação dos efeitos – 24 meses após a conclusão do julgto.;
 - Gestão compartilhada – art. 25, §3º, CF é a melhor solução, **harmonizando a preservação do interesse local e a imprescindível participação do ente instituidor da RM como ente coordenador** das ações de interesse comum ou regional.



MINISTRO MARCO AURELIO:

- - A criação da RM não autoriza o Estado a avocar competências locais a sua livre escolha;
- A RM trata de funções e serviços de interesse comum.

MINISTRA ROSA WEBER:

- Preservação da autonomia municipal, assegurada a participação dos E e M envolvidos não necessariamente com paridade;
- **A formatação não precisa ser feita pelo STF.**

MINISTRO TEORI ZAVASKI:

- Não pode haver pura transferência de titularidade ao Estado membro;
- Não traçou modelo de participação preciso dos E e M e aderiu à modulação dos efeitos.



CONCLUSÕES PARCIAIS DO JULGAMENTO DA ADI:

- A titularidade da competência para prestar o serviço é dos Municípios em matéria de saneamento, a RM é uma forma especial de exercício desta titularidade em questões de **interesse comum (exemplo, a regulação e o planejamento)**;
- Autonomia municipal é a regra;
- Nas RM a interpretação de suas competências deve ser estrita e não usurpar o texto constitucional.



A DECISÃO DO STF E SEUS EFEITOS:

- Regra geral ADI: validade erga omnes e efeitos vinculantes, efeitos ex tunc ou retroativos;
- Embargos de Declaração opostos e ainda não julgados podendo receber efeitos infringentes, questiona a extensão dos efeitos.
- A decisão deu **24 meses** para o início dos efeitos, em razão da necessidade de continuidade do serviço de saneamento no RJ. O prazo poderá iniciar do julgto. dos Emb. Decl.



EMBARGOS DE DECLARAÇÃO INTERPOSTOS PELO PDT NA ADI/RJ 1842:

Omissões apontadas:

- Solução acerca da **titularidade** e da **competência** para a gestão dos interesses comuns em saneamento;
- Abrangência da aplicabilidade da decisão (somente para o RJ ou para todas as RM e demais aglomerações arroladas no art. 25, §3º da CF);
- Efeitos sobre os contratos em vigor e eventuais licitações em curso;
- Finalidade dos embargos é **integrar o acórdão e explicitá-lo**;
- Pendente de julgamento.



...

O ENTENDIMENTO ADOTADO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO E CUJA INTERPRETAÇÃO FOI RETIRADA DO ACÓRDÃO DA ADI 1842 – RJ É DE QUE:

- Uma RM nada mais é do que um agrupamento de M com o fim de executar funções públicas que pela natureza exigem **cooperação mútua**. Este agrupamento só pode ser criado por lei complementar estadual (art. 25, §3º, CF), o que não significa dizer que caiba ao E as funções executivas de concretização dos interesses comuns;
- Achar uma forma de compartilhar estas funções comuns, com a participação de E e M integrantes da RM



...

- Nas **Regiões Metropolitanas**, a autonomia municipal permanece resguardada, embora seja uma titularidade por imposição de lei estadual que somente poderá ser exercida em acordo ou em consenso com os demais entes integrantes, devendo se falar em cooperação e não em subordinação no processo decisório.
Federalismo de cooperação.



CONCLUSÕES:

- Titularidade da prestação do serviço de saneamento é dos **Municípios**, interesse local: reconhecimento legislativo Lei 11.445/07, aplicação do **princípio da subsidiariedade**, aliado à adoção de um **federalismo de cooperação**;
- Equilíbrio entre interesses locais, regionais e nacional;
- Princípio da Subsidiariedade = prevalência do interesse local em saneamento;
- Saneamento: função e compromisso com a cidadania;
- Sociedade globalizada – desafio: olhar local sem perder de vista o global.



...CONCLUSÕES (RM):

- **Titularidade da prestação dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas**: é necessário compartilhar e construir através de convênios ou consórcios públicos uma parceria entre E e/ou M para a prestação dos serviços de saneamento cujos **interesses** lhes sejam **comuns**, sem que haja sobreposição de um ente sobre o outro;
- **Autonomia municipal e interesse regional não são excludentes**;
- **Mitigação** (abrandamento) da autonomia legislativa e administrativa do Município em face do interesse comum, o que não leva a exclusão mas a um limite e condicionamentos efetuados pela lei complementar estadual que instituir a RM, sem ferir a autonomia municipal.



“O Município é a cidade que o Direito faz. A cidade é porque o indivíduo assim quer. O Município é porque a Lei assim determina. Como o indivíduo começa a sua caminhada histórica pela infância, o Estado inicia sua organização pela cidade”.

(Pontes de Miranda).



OBRIGADA.

Patricia Dornelles Schneider

pdschneider@pgm.prefpoa.com.br

