

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

RAFAEL MORALES DE SOUZA

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO NAS
CONURBAÇÕES DE MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DO
REGIME JURÍDICO DAS REGIÕES METROPOLITANAS**

MESTRADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

**SÃO PAULO
2025**

RAFAEL MORALES DE SOUZA

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO NAS
CONURBAÇÕES DE MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DO
REGIME JURÍDICO DAS REGIÕES METROPOLITANAS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, com concentração em Efetividade do Direito Público e Limitações da Intervenção Estatal, subárea de Direito Administrativo, sob orientação do Professor Doutor Ricardo Marcondes Martins.

SÃO PAULO

2025

RAFAEL MORALES DE SOUZA

**PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO NAS
CONURBAÇÕES DE MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DO
REGIME JURÍDICO DAS REGIÕES METROPOLITANAS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito, com concentração em Efetividade do Direito Público e Limitações da Intervenção Estatal, subárea de Direito Administrativo, sob orientação do Professor Doutor Ricardo Marcondes Martins.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora:

Professor Doutor Ricardo Marcondes Martins (Orientador)

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor Doutor

Instituição:

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Professor Doutor

Instituição:

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Dedico este trabalho a meus filhos: Sofia, Sarah, Joaquim, Gabriela Gianna, Teresa, Pedro e Isabel que são os tesouros que Deus deu à minha vida e especialmente ao meu eterno amor, minha amiga, minha companheira, meu tudo, Alexandra, minha esposa.

AGRADECIMENTOS

A simples tentativa de trazer à mente tantas e tantas pessoas que permitiram que eu estivesse vivo e chegado até esse momento de particular alegria e satisfação em alcançar um objetivo, seria, de antemão, senão impossível, deveras dificultoso, consoante tantos e tantos percalços, alegrias, tristezas, realizações e fracassos pelos quais vive nestes 48 anos de vida.

A todos que, de alguma forma, participaram deste ciclo de estudos — e também àqueles que, muitas vezes sem sequer saber, fizeram diferença em minha trajetória e ajudaram a construir a pessoa que sou hoje — deixo aqui minha eterna gratidão. A esses e a tantos outros que não consigo nomear nestas breves palavras, meu mais sincero agradecimento.

Inicialmente a meus colegas de turma, verdadeiros amigos que tanto me auxiliaram com dicas e dividindo tarefas árduas de estudos.

Aos Professores Pedro Serrano, Luiz Alberto David Araújo, Jacintho de Arruda Câmara, Paulo de Barros Carvalho e Letícia Queiroz de Andrade, pelos grandiosos ensinamentos colhidos nos estudos dos créditos curriculares e também no exame de qualificação, do qual com a maior generosidade, guiaram minhas reflexões e investigações, sugerindo caminhos e oferecendo uma ajuda valiosa e decisiva em minha formação intelectual e na consecução deste trabalho.

Ao meu orientador, Professor Ricardo Marcondes Martins, expresso minha mais sincera e profunda gratidão. Sua generosidade, aliada a uma notável capacidade intelectual e a uma habilidade excepcional para o ensino, foram fundamentais não apenas para a realização deste trabalho e para minha formação acadêmica, mas também como inspiração constante. Sua incansável dedicação em promover, por meio do Direito, um mundo mais justo e ético é admirável. Ter sido orientado por ele foi um verdadeiro privilégio, que despertou em mim o desejo de contribuir para a construção de uma sociedade melhor por meio da educação e do Direito.

À Fundação São Paulo – FUNDASP, registro meus sinceros agradecimentos pelo apoio prestado ao longo de todo o curso de mestrado, por meio da concessão de bolsa de estudos, a qual tornou possível a continuidade da minha formação acadêmica e, conseqüentemente, a conclusão deste trabalho.

Aos meus colegas da Sabesp, que desde o início me incentivaram e apoiaram na realização do mestrado, e, naturalmente, à própria Empresa, por viabilizar os recursos e incentivos necessários para que eu pudesse me dedicar ao estudo de um tema de extrema relevância para o Saneamento Básico, expresso meus sinceros agradecimentos.

Aos meus pais, Amado José e Cesarina, que me deram a vida e sempre estiveram ao meu lado nos momentos mais difíceis, minha eterna gratidão. Pessoas de coragem, foram fundamentais na formação de um ser humano íntegro, determinado e disposto a lutar e seguir em frente.

Aos meus filhos — Sofia, Sarah, Joaquim, Gabriela Gianna, Teresa, Pedro e Isabel — minha mais profunda gratidão por permanecerem ao meu lado, mesmo diante das inúmeras horas em que estive ausente para me dedicar aos estudos. Cada um, com sua ternura e amor incessantes, ofereceu-me a força necessária para seguir em frente e persistir nos meus objetivos.

E, por fim, a ela — a razão do meu existir — minha amada esposa, Alexandra, que, desde o primeiro instante, foi a maior incentivadora desta jornada. Ao meu lado em todos os momentos, nunca deixou de acreditar e sempre soube oferecer a resposta definitiva diante de cada desafio: você vai conseguir!

A Deus Pai Todo Poderoso, meu Criador e a seu filho Jesus Cristo, que deitado no madeiro da cruz deu a vida por mim e por todos os meus pecados.

RESUMO

O presente trabalho objetiva compreender como se conforma a prestação de serviços públicos de saneamento básico no interior das regiões metropolitanas, indicando os principais elementos jurídicos formadores da prestação de ditos serviços como forma de mitigar os efeitos reflexos na estrutura normativa exercida em meio às dimensões políticas do Estado Federal e da divisão constitucional de competências entre os entes federados. A escolha feita reflete a incumbência derivada do Estado em consagrar o mandamento constitucional da dignidade à pessoa humana, que se concretiza com o acesso à saúde pública por meio de políticas públicas de saneamento básico. Nesse sentido, o proposta visa estudar os diversos elementos estruturantes da formação do Estado Federal, a análise da conurbação urbana que dá origem a região metropolitana, conformando um regime jurídico aplicável para as atividades de interesse dos municípios que compõem o arranjo populacional, bem como elenca os critérios formadores que caracterizam a atividade de saneamento básico na estrutura normativa. Para este alcance utiliza-se uma metodologia pautada em estudo das normas mais atuais, julgados e doutrina selecionada, sem esquecer elementos históricos que fornecem uma base estruturada para o deslinde dos conceitos jurídicos atualmente aplicados, para ao final estabelecer um entendimento consentâneo ao regime jurídico constitucional para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico em face das regiões metropolitanas.

Palavras-chave: Estado Federal. Região Metropolitana. Saneamento Básico. Titularidade. Município.

ABSTRACT

This paper aims to understand how the provision of basic sanitation public services is structured within metropolitan regions, indicating the main legal elements that shape the provision of such services as a way of mitigating the reflexive effects on the normative structure exercised amidst the political dimensions of the Federal State and the constitutional division of powers among the federated entities. The choice made reflects the State's duty to enshrine the constitutional mandate of human dignity, which is materialized with access to public health through basic sanitation public policies. In this sense, the proposal aims to study the various structuring elements of the formation of the Federal State, the analysis of the urban conurbation that gives rise to the metropolitan region, shaping a legal regime applicable to the activities of interest to the municipalities that make up the population arrangement, as well as listing the formative criteria that characterize the basic sanitation activity in the normative structure. To achieve this, a methodology based on the study of the most current standards, judgments and selected doctrine is used, without forgetting historical elements that provide a structured basis for the unraveling of the legal concepts currently applied, in order to finally establish an understanding consistent with the constitutional legal regime for the provision of basic sanitation public services in metropolitan regions.

Keywords: Federal State. Metropolitan Region. Basic Sanitation. Ownership. Municipality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo 1) – O ESTADO FEDERAL	20
1 Breve introito	20
2 O Estado Federal.....	21
2.1 Conceito de Estado Federal.....	22
2.2 O Estado Federal no Brasil.....	30
2.3 O pacto federativo.....	37
2.4 Repartição de competências na Constituição de 1988.....	42
2.5 Repartição de rendas na Constituição de 1988.....	46
2.6 Intervenção federal.....	47
2.7 Entes federados na Constituição de 1988.....	50
3 Epílogo.....	58
Capítulo 2) – AS REGIÕES METROPOLITANAS	61
1 Breve introito	61
2 As cidades como solução.....	64
2.1 Cidades no Brasil: breve histórico.....	68
3 Conceito de região metropolitana.....	75
4 O regime jurídico das regiões metropolitanas.....	84
4.1 Histórico.....	84
4.2 A região metropolitana na Constituição de 1988.....	88
4.3 Natureza jurídica da região metropolitana.....	98
5 Organização, planejamento e gestão da Região Metropolitana.....	102
6 Funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e competências para sua execução.....	107
7 Competências administrativas e legislativas na organização e execução das funções públicas de interesse comum.....	125
8 Os consórcios e convênios e os serviços públicos de interesse comum.....	129
9 Epílogo.....	133
Capítulo 3) – O SANEAMENTO BÁSICO	137
1 Breve introito.....	137

2	Conceito de serviço público.....	139
2.1	O direito francês.....	140
2.2	Premissas para definição de serviço público.....	142
2.3	Aspectos constitucionais do serviço público.....	151
2.4	Serviços públicos e infraestrutura.....	157
3	Serviços públicos de saneamento básico.....	165
3.1	Definição de serviços de saneamento básico.....	167
3.2	A história do setor.....	169
3.3	Principais aspectos do Novo Marco Legal do Saneamento.....	201
4	Epílogo.....	208

Capítulo 4) – O SANEAMENTO BÁSICO E AS REGIÕES METROPOLITANAS 212

1	Breve introito.....	212
2	Os recursos hídricos.....	215
2.1	O domínio das águas e outorga.....	217
2.2	As competências para gestão hídrica na Constituição Federal de 1988.....	227
2.3	Distinção entre os serviços de captação, produção e tratamento de água e distribuição de água potável.....	230
2.4	Distinção entre coleta e tratamento de esgotos sanitários.....	238
3	O saneamento básico e as regiões metropolitanas.....	239
3.1	Competência para prestação de serviços públicos de saneamento básico.....	240
3.1.1	A posição da titularidade municipal.....	249
3.1.2	A posição da titularidade do Estado-membro.....	253
3.1.3	A posição da titularidade compartilhada entre Município e Estado-membro.....	258
3.2	A definição de um marco, a ADI 1.842/RJ.....	261
3.3	Nossa posição.....	272
4	Epílogo.....	276

CONCLUSÕES.....281

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....290

INTRODUÇÃO

Estima-se que 97,5% da água existente no mundo é salgada e, desse modo, não é adequada ao consumo humano direto nem à irrigação da plantação. Os restantes 2,5% de água doce, a maior parte (69%) é de difícil acesso, pois está concentrada nas geleiras, 30% são águas subterrâneas (armazenadas em aquíferos) e 1% encontra-se nos rios, o que denota, logo de plano, que o uso desse recurso precisa ser inadvertidamente pensado para que não prejudique nenhum dos diferentes usos que ele tem para a vida humana¹. Em um planeta com 8 bilhões de habitantes, 26% da população global não tem acesso à água potável, ou 2 bilhões de pessoas. Cerca de 46% dos habitantes do planeta não possuem serviços de saneamento seguros, o equivalente a 3,6 bilhões.² Levantamento realizado em relatório pela UNESCO³, também alerta que a população urbana global que enfrenta a escassez de água está projetada para dobrar. Em 2016, eram 930 milhões de pessoas sofrendo com a falta de água. O número deve ficar entre 1,7 e 2,4 bilhões até em 2050. Isso se dá em função do aumento da demanda em face do crescimento da densidade populacional no mundo, como também por causa do desperdício perdulário, da poluição incontrolável e da degradação do meio ambiente. Todos esses fatores negativos vêm reduzindo a oferta de água, o desaparecimento de nascentes, a transformação de córregos em simples veredas e fazendo desaparecerem os mananciais de águas. Já não constitui surpresa ver-se um rio, antes caudaloso, ficar totalmente seco.

Contudo, a problemática da escassez hídrica representa apenas uma das dimensões de um conjunto mais amplo e complexo de demandas humanas

¹ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA), 2023. *Água no mundo*. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/cooperacao-internacional/agua-no-mundo#:~:text=Estima%2Dse%20que%2097%2C5,%25%20encontra%2Dse%20nos%20rios>. Acesso em: 04 abr. 2025.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Perspectiva Global Reportagens Humanas*, 2023. *46% da população global vive sem acesso a saneamento básico*. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2023/03/1811712?utm_source=ONU+News+-+Newsletter&utm_campaign=469b14414c-

EMAIL_CAMPAIGN_2023_03_22_04_53&utm_medium=email&utm_term=0_98793f891c-469b14414c-%5BLIST_EMAIL_ID%5D. Acesso em: 04 abr. 2025. Os números são do novo relatório da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, Unesco. A parceria com a ONU Água foi divulgada no dia 22/03/2023, na abertura da Conferência da ONU sobre Água, em Nova Iorque.

³ *46% da população global vive sem acesso a saneamento básico*, op. cit.

fundamentais: o saneamento básico⁴⁵. Levantamento do Instituto Trata Brasil, com base em dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), mostrou que 100 milhões de cidadãos não têm acesso ao serviço de coleta de esgotos e 35 milhões não são abastecidos com água tratada. Ainda segundo o mesmo Instituto, cada real investido em saneamento gera uma economia de R\$ 4 na área de saúde⁶. De fato, como demonstra o Relatório “*Análise dos Impactos na Saúde e no Sistema Único de Saúde Decorrentes de Agravos Relacionados a um Esgotamento Sanitário Inadequado dos 100 Maiores Municípios Brasileiros no Período 2008-2011*”⁷, diversas doenças são decorrentes do não tratamento de água e insuficiência de coleta e tratamento de esgotos sanitários. Entre elas estão febre amarela, hepatite, leptospirose e febre tifoide, além de infecções na pele e nos olhos. Em consequência, tem-se que a precariedade do saneamento também se reflete na expectativa de vida da população. No Brasil, a média de vida era de 76,1 anos em 2020, maior do que a da América Latina de (75,8 anos).⁸

No mais, em qualquer sociedade, o direito social ao saneamento básico relaciona-se diretamente com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que perfaz, nesse sentido, os direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A “sadia qualidade de vida” prevista no art. 225 da Constituição Federal⁹ depende da implementação e adequada gestão dos serviços de saneamento básico.

⁴ Segundo a Lei Federal n. 14.026, de 2020 em seu art. 3º, I, são considerados serviços de saneamento básico, além do abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

⁵ Costumemente atribui-se ao Saneamento Básico apenas os serviços de distribuição de água potável e esgotamento sanitário, pois em geral tais serviços são prestados por empresas estaduais ou autarquias municipais e em alguns casos por empresas privadas, que não prestam os demais serviços relacionados ao saneamento básico. De fato, essa prestação é realizada diretamente pelo município, ou por meio de concessão.

⁶ INSTITUTO TRATA BRASIL, 2024. *Ranking do Saneamento Básico 2021*. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Resumo_Executivo.pdf. Acesso em: 04 abr. 2025.

⁷ INSTITUTO TRATA BRASIL, 2024. *Análise dos Impactos na Saúde e no Sistema Único de Saúde Decorrentes de Agravos Relacionados a um Esgotamento Sanitário Inadequado dos 100 Maiores Municípios Brasileiros no Período 2008-2011*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio-Final-Trata-Brasil-Denise-Versao-FINAL.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2025.

⁸ INSTITUTO TRATA BRASIL, 2024. *Universalização do saneamento básico pode gerar mais de R\$ 1,4 tri em benefícios socioeconômicos para o Brasil em menos de 20 anos*. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Press-Release_-_ITB-Beneficios-Economicos-com-a-Expansao-do-Saneamento.pdf. Acesso em: 04 abr. 2025.

⁹ 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”.

Ademais, ao analisar-se os dados trazidos precedentemente pelo Instituto Trata Brasil, percebemos que uma das maiores deficiências em saneamento básico girava em torno dos grandes aglomerados populacionais, em especial naqueles espaços onde houve um crescimento muito desordenado da ocupação de espaços. Para se ter uma ideia, a região metropolitana de São Paulo, que engloba 39 municípios no Estado de São Paulo, tem população que corresponde a mais de 21 milhões de habitantes. No Estado, tem-se que 9,7% da população não tem acesso a coleta de esgoto, o que significa, 2,5 milhões de pessoas; em referência ao acesso à água potável, quase 600 mil habitantes não têm este serviço. Na maior região metropolitana do país, 60,4% do esgoto gerado é tratado,¹⁰ o que, convenhamos, é muito pouco, dado tratar-se da região mais rica do país. Tanto mais quando se fala em outros espaços conurbados pelo Brasil, onde os recursos são mais escassos e as infraestruturas mais precárias. Evidentemente que as regiões mais afastadas dos centros mais desenvolvidos país também carecem da atuação estatal em saneamento básico, muito em razão das distâncias em relação as grandes estruturas de saneamento, no entanto, em razão das dimensões populacionais, nas regiões metropolitanas, o número de pessoas que necessitam do amparo do estado é bem mais significativo.

São destas constatações então, que clamam por uma atuação estatal mais planejada e robusta, corroborada por nossa atuação profissional no setor por cerca de 32 anos¹¹, que decorre nosso interesse pelo estudo que ora nos debruçamos a realizar. A premissa empírica fundamental, portanto, é o fato de que o Estado desempenha papel crítico no desenvolvimento econômico e social por meio do planejamento, investimento, provisão, manutenção, operação e fiscalização das atividades de saneamento básico, com vistas a prover o alcance dos objetivos almejados pelo Estado em face aos direitos fundamentais de todo o povo. Dessa forma, revela-se de absoluta imprescindibilidade a instituição de um sistema normativo-jurídico que viabilize tais objetivos, de modo a edificar um ambiente jurídico

¹⁰ INSTITUTO TRATA BRASIL, 2021. *2,5 milhões de pessoas na Região Metropolitana de São Paulo não têm serviços de esgotamento sanitário*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/25-milhoes-de-pessoas-na-regiao-metropolitana-de-sao-paulo-nao-tem-servicos-de-egotamento-sanitario/>. Acesso em: 04 abr. 2025.

¹¹ No ano de 1992 fomos admitidos por meio de concurso público para exercer atividade profissional na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, onde pudemos atuar em diferentes processos de trabalho, que nos possibilitou construir uma visão bastante pormenorizada sobre os problemas e desafios relacionados ao saneamento básico no Estado de São Paulo.

eficaz, adequado e em conformidade com os preceitos da Constituição Federal, assegurando, assim, a adequada prestação dessa atividade essencial a toda a população.

Para demonstração da hipótese que pretendemos elaborar, desenvolvimento e conclusão, adota-se o método analítico, que se debruçará sobre o único objeto possível para a ciência do Direito: o ordenamento jurídico posto. Estudará-se o saneamento básico e as regiões metropolitanas a partir das normas constitucionais, expressas e implícitas, que lhe dão feição deôntica. Assim, o presente estudo tem por objeto o ordenamento jurídico brasileiro vigente, com especial atenção aos artigos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 30 da Constituição Federal. Serão igualmente analisadas as Leis Federais nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020, que constituem o núcleo do regime jurídico aplicável às competências legislativas e administrativas dos entes federativos, mas também se valendo de outros diplomas que servem de anteparo normativo para o desenvolvimento da atividade de saneamento básico. Pretende-se oferecer, com isso, uma contribuição eficaz ao estudo sistemático dos serviços públicos de saneamento básico e do regime jurídico da região metropolitana, para pautar positivamente a conduta normativa do Estado no dever de proteção do interesse público. De fato, os benefícios coletivos auferidos com uma eficiente prestação de serviços públicos de saneamento básico em face a um regime jurídico adequado, são deveras valiosos, de importância supina no meio econômico e social, como forma a concretizar as demandas sociais, de forma indistinta e plena, além de promoverem um ambiente jurídico estável e seguro para a efetivação dessas políticas públicas.

Dessa forma, o principal desafio reside na necessidade de se delinear com precisão o regime jurídico aplicável à prestação dos serviços públicos de saneamento básico no contexto das Regiões Metropolitanas. Tal compreensão é imprescindível para a resolução de questões jurídicas urgentes, que envolvem desde a definição da titularidade desses serviços no âmbito federativo — essencial para a adequada prestação dos serviços e gestão de bens públicos, como o fornecimento de água potável e o tratamento de esgoto sanitário — até a necessidade de se aprimorar a organização, o planejamento e a execução das atividades de infraestrutura vinculadas ao saneamento, como a captação de água bruta e a produção de água tratada.

Parte-se, portanto, da premissa de que a inadequação do regime jurídico aplicável pode resultar em insegurança jurídica sistêmica, comprometendo a concretização dos objetivos estabelecidos pelo Estado no tocante à atividade de saneamento básico. Busca-se, com isso, evitar dois riscos igualmente danosos: de um lado, que a Administração Pública se submeta ao arbítrio de interesses meramente econômicos, dissociados da correta interpretação e aplicação das normas vigentes, o que acabaria por subverter os marcos regulatórios instituídos; de outro, que se inviabilize a atuação coordenada de todos os entes federativos — ou de quem lhes faça as vezes — na adequada prestação dos serviços públicos à população. Nesse contexto, chama a atenção, *prima facie*, a existência de um dissenso doutrinário quanto à titularidade dos serviços públicos prestados em Regiões Metropolitanas. Tal divergência impede a fixação precisa sobre quem detém a responsabilidade pela prestação direta desses serviços ou pela sua eventual delegação a terceiros, especialmente no cenário urbano conurbado.

Registre-se que, ao iniciarmos nosso estudo, constatamos que a Constituição Federal de 1988 atribui aos municípios a titularidade dos serviços públicos de interesse local¹². No entanto no art. 25, §3º, estabelece-se que: “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”. O problema que pudemos constatar, em primeiro plano, foi inferir se a atividade de saneamento básico deve ser considerada de interesse local ou de interesse comum. Ainda que pudéssemos traçar uma resposta constitucional a essa pergunta logo de pronto, indaga-se novamente: considerando os serviços públicos de saneamento básico em sede de região metropolitana, esta competência permanece a mesma ou seria possível sua transmutação por mero juízo de conveniência e oportunidade? Pois bem, a resposta a questões como estas, que se apresentaram em

¹² Na divisão de competências descritas na Constituição Federal, o art. 30, inciso V estabelece que: “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”, é de titularidade dos Municípios.

nossas primeiras leituras, foi o mote, pois, que nos envidou no caminho desta pesquisa.

De fato, em uma análise preliminar da temática, é possível constatar a existência de dissensões relevantes, as quais encontram respaldo não apenas na doutrina, mas também em acontecimentos concretos verificados no âmbito jurisdicional. Em primeiro lugar, destaca-se o episódio ocorrido durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, quando o Município de São Paulo editou a Lei nº 13.670/2003, estabelecendo diretrizes para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito municipal, inclusive permitindo sua concessão diretamente pelo Município. Em resposta, o Estado de São Paulo ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 109.600.0/3-00), alegando que se tratava de serviço cuja concessão caberia à Sabesp — à época, empresa pública de economia mista sob controle estatal. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), ao julgar a ação, declarou a inconstitucionalidade da referida lei municipal, sob o fundamento de que, em regiões metropolitanas, os serviços de saneamento básico são considerados de interesse regional, sendo, portanto, de titularidade do Estado-membro.¹³

Um outro exemplo desse conflito, remete ao exame pelo STF das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.842-RJ e 2.077-B¹⁴. Em termos gerais o acórdão dispôs que “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”.

Veja-se que a problemática nasce das conclusões a que chegaram a jurisprudência, sendo-as em sentido diverso da competência constitucional constituída em face dos serviços públicos de saneamento básico nos termos do art. 30, inciso V, pressupondo-o, de plano, que sejam de natureza local em face do artigo supracitado. Pois bem, denota-se em tais decisões justamente esse caráter controverso em estipular a competência em saneamento como sendo de interesse comum, e noutras vezes de interesse local, ou mesmo, ora em ente municipal, ora em ente estadual ou inefederativo, em face da instituição da região metropolitana, o que acaba por demonstrar a construção de uma narrativa jurídica

¹³ Tribunal de Justiça de São Paulo, Plenário, ADI n. 109.600.0/3, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 20.04.2005.

¹⁴ STF, Plenário, ADI 2077 MC/BH, Rel. Min. Ilmar Galvão, Rel. para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 06.03.2013, DJe-197, Divulg. 08.10.2014; ADI 1842/RJ, Pleno, Re. Min. Luiz Fux, Rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06.03.2013, DJe-181, Divulg. 13.09.2013.

controversa. Além do mais, nos causou preocupação, em face aos mencionados julgados, a constatação da inevitável instabilidade no sistema jurídico, como mencionamos, e que tal indicativo poderia, em tese, vir a obstaculizar a devida prestação de serviços públicos à população, mormente o grau de incerteza gerado pelo contencioso, bem como os eventuais argumentos trazidos pelas partes interessadas para justificar essa pretensa transmutação da competência constitucional.

Este, portanto, o desafio do presente estudo, consistente em revelar e traçar os contornos da atividade de saneamento básico em meio a realidade conurbada em razão do adensamento populacional e a conseqüente atração que essa dinâmica urbanística exerce, agrupando entes municipais em torno do município polo. Como dito, tal realidade, funda uma dimensão ampliada quanto às necessidades de serviços públicos àquele espaço geográfico, motivo pelo qual, entende-se de imperiosa necessidade o exame a ser proferido pelo cientista do direito em face do regime jurídico estabelecido. Esta, em nosso humilde entendimento, é a forma de construir um arcabouço teórico-normativo capaz de desvelar eventuais contradições do sistema e proferir uma escorreita aplicação do direito posto. Desse modo, pretende-se enriquecer e ampliar o debate sobre o regime jurídico da atividade de saneamento básico, bem como dos mecanismos que conformam a existência e criação da Região Metropolitana em face do sistema normativo atual.

Assim, a hipótese que se pretende postular é que nas Regiões Metropolitanas, a prestação de serviços públicos de saneamento básico conforma-se por um regime jurídico pautado pela divisão constitucional de competências, em face da estrutura política do Estado que é a Federação, em que a atuação estatal ocorre por meio da descentralização das atividades, que são atribuídas constitucionalmente aos entes políticos que detém a titularidade dessas atividades, em total conformidade com o que se estabelece pela leitura e interpretação sistemática do mandamento constitucional, sem dele se esquivar, qualquer que seja a motivação a ser inferida em sentido contrário. Nesse sentido, pretende-se conformar um plexo de conceitos e formulações de maneira a construir um sistema jurídico condizente com a prestação de serviços públicos de saneamento básico em conurbações de municípios em face de um regime jurídico da Região Metropolitana. Parte-se, nesse sentido, do pressuposto que dita atividade, para ser consistentemente concretizada, será necessária a incorporação de uma análise de uma série de caracteres jurídicos a

serem considerados na trama sistêmica, notadamente as acepções deferidas em face da estrutura federativa, do regime jurídico dos serviços públicos e das atividades de infraestrutura, bem como das formas em que se estabelecem a criação e instituição válida de uma Região Metropolitana. Claro que em tais empreitas, vamos nos valer, em determinados pontos, de uma construção histórica normativa da formação do fenômeno do espaço conurbado, bem como dos institutos que pretendemos investigar, que visará, sobretudo, estabelecer um liame necessário para a construção das propostas e hipóteses que pretendemos assentar. Assim, para de conformar tal compreensão e tarefa, serão desenvolvidos quatro capítulos e em cada qual serão abordados conceitos imprescindíveis para a sistematização proposta.

No Capítulo 1 partimos de uma análise preliminar sobre o Estado Federal, haja vista a necessidade de se esclarecer os limites exarados na Constituição Federal em relação as dimensões políticas¹⁵, com o fito de especificar as principais características dessa acepção de Estado, numa perspectiva puramente normativa com objetivo de se estabelecer a adstrição dessa dimensão descentralizada à responsabilidade por avocar competências para o planejamento, organização e execução das atividade públicas que se originam das obrigações atinentes ao Estado em concretizar o desenvolvimento social da nação.

O Capítulo 2 apresenta-se uma análise sistemática do regime jurídico das Regiões Metropolitanas. Para isso, iniciamos por destacar o fenômeno metropolitano como elemento consequente da urbanização¹⁶ em torno das cidades, refletida pela organização política em torno do município, como resultado de um processo de desenvolvimento social e econômico a partir das dinâmicas de industrialização do Estado. Em seguida procuramos trazer uma definição doutrinária sobre a região metropolitana, colacionando a doutrina sobre o tema e procedendo uma análise sistematizada dos conceitos, para ao final firmar nosso conceito. A partir dessa acepção, procuraremos investigar o regime jurídico da Região Metropolitana, perpassando, *prima facie*, seus elementos fundadores no ordenamento brasileiro, para em seguida descrever sua natureza jurídica. Por fim, destacaremos as

¹⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...].

¹⁶ José Afonso da Silva emprega o termo “urbanização” no sentido de indicar um processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento de cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. Cf. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico Brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 26.

competências constitucionais que se realizam no âmbito metropolitano em relação às demandas das funções públicas, com destaque para as de interesse comum.

No capítulo 3 inicia-se um estudo sobre o instituto jurídico dos serviços públicos. Firma-se de plano um conceito e em seguida analisa-se a dinâmica do caractere em face às atividades de infraestrutura. Na segunda parte do Capítulo pretende-se fazer um recorte metodológico de determinada função pública, os serviços de saneamento básico, necessário para estabelecer os parâmetros para atingimento dos objetivos deste trabalho, com a pretensão de oferecer uma definição que pretenda ser condizente com a estrutura normativa vigente. Na parte final, procura-se percorrer a evolução do setor de saneamento básico, desde as normativas embrionárias no século XIX, terminando na edição do Novo Marco Legal do Saneamento, atualizado em 2020. Neste diapasão pretende-se analisar o referido Marco sob os aspectos que entendemos mais relevantes para este estudo, em especial em relação a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

Vencidos os passos indicados, passamos ao último Capítulo, que é o exame das atividades de saneamento básico e como elas se conformam em meio as Regiões Metropolitanas. Inicia-se com um estudo que entendemos crucial para atingir os objetivos pretendidos, que são os recursos hídricos necessários à prestação do serviço. Falar-se-á sobre a questão do uso e outorga da água, as competências constitucionais previstas para a gestão hídrica e por fim uma necessária distinção doutrinária entre os serviços de distribuição de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários e as atividades de infraestrutura relacionadas ao ciclo do saneamento básico. Por derradeiro traz-se um panorama situacional sobre o saneamento e sua relação com as Regiões Metropolitanas para em seguida analisar-se a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico e das atividades de infraestrutura da cadeia de saneamento básico, imiscuindo as correntes doutrinárias que se debruçaram sobre o tema. Terminamos nosso estudo indicando um marco jurisprudencial na questão da titularidade, o julgamento da ADI 1.842-RJ e partilhando uma posição nossa frente as diversas correntes existentes e a referida decisão, para, sem a menor pretensão de esgotar o tema, ao final, ser utilitário à estrita finalidade de prover uma leitura jurídica e sistematizada da função pública em meio a Região Metropolitana à luz da Constituição Federal, com o propósito de contribuir para uma melhor vazão e conseqüente concretização das demandas dos serviços públicos de saneamento básico para a população.

Capítulo 1) O ESTADO FEDERAL

1 Breve introito. 2 O Estado Federal. 2.1 Conceito de Estado Federal. 2.2 O Estado Federal no Brasil. 2.3 O pacto federativo. 2.4 Repartição constitucional de competências na Constituição de 1988. 2.5 Repartição de Rendas na Constituição de 1988. 2.6 Intervenção federal. 2.7 Entes federados na Constituição de 1988. 3. Epílogo.

1 Breve introito

Iniciamos este estudo com as considerações acerca do Estado Federal e sua formação, bem como o regime jurídico a ele relacionado a partir da Constituição Federal de 1988, por entender que o problema de pesquisa a qual nos debruçamos só poderá ser levado a termo, a partir da delimitação dos pressupostos teóricos e normativos que envolvem a prestação de serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas que compõe a dinâmica federativa. As possibilidades que ora se apresentam no ordenamento e a interpretação consentânea que se pretende buscar é o que vislumbra uma possibilidade de um ensaio para elucidação das questões controversas surgidas em torno dos julgamentos e decisões das Cortes pelo Brasil em relação a titularidade desta espécie de serviço público, como se verá adiante, em especial em relação ao exame que pretendemos realizar sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.842-RJ e 2.077-B.

Neste capítulo, partimos de noções introdutórias sobre a formação do Estado Federal, abordando os elementos que delimitam a estrutura do regime jurídico próprio da federação e dos entes que a compõem. Veremos tratar-se de um modelo federativo que prioriza a descentralização política, sustentada pelo estabelecimento de competências administrativas e legislativas, as quais conferem aos entes federados a prerrogativa de se autogovernarem e de estabelecerem as medidas necessárias à efetivação do acesso das populações a uma ampla gama de serviços e atividades públicas.

Ainda assim, pretendemos propor uma análise que possibilite a identificação de pressupostos relacionados às cláusulas constitucionais que moldam o modelo constitucional brasileiro, especialmente diante das transformações e

revisões das premissas fundamentais que sustentam o sistema normativo, notadamente em virtude do caráter rígido da Constituição Federal.

Como resultado, busca-se estabelecer um arcabouço jurídico e doutrinário que permita conformar a estrutura federativa a partir de uma interpretação constitucional das normas vigentes. Tal estrutura servirá, em momento subsequente, como base teórica para a construção de uma análise acerca do município brasileiro, seu processo de desenvolvimento e a forma como se articula com a dinâmica das regiões metropolitanas.

2 O Estado Federal

Introdutoriamente, é imprescindível reconhecer que o ser humano é, por natureza, um ser social. Desde tempos remotos, essa condição tem sido observada, uma vez que a associação entre os membros de um grupo social ocorre com o objetivo de possibilitar a convivência e alcançar finalidades comuns — característica essencial da vida em sociedade. Já na antiguidade, Aristóteles oferecia uma concepção nesse sentido, ao afirmar que

é evidente que o homem, muito mais que a abelha ou outro animal gregário, é um animal social. [...] é o único entre os animais que tem o dom da fala. Na verdade, a simples voz pode indicar a dor e o prazer, os outros animais a possuem (sua natureza foi desenvolvida somente até o ponto de ter sensações do que é doloroso ou agradável e externá-las entre si), mas a fala tem a finalidade de indicar o conveniente e o nocivo, e portanto também o justo e o injusto; a característica específica do homem em comparação com os outros animais é que somente ele tem o sentimento do Pensar a Prática.¹

De todo modo, este homem social, vez que dotado dessas características que o determinam, acabam por conceber formas de agrupamento entre si para buscarem a plenitude de seus anseios e necessidades básicas de sobrevivência. De fato, é a partir das necessidades surgidas entre os indivíduos que convivem dentro de um agrupamento humano que se presume a busca por um ente organizador, capaz de assumir o papel de estabelecer uma estrutura equilibrada. Essa estrutura deve viabilizar a liberdade individual, assegurar um governo sólido, estável

¹ ARISTÓTELES. *Política*. 2. Ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985. p. 34.

e íntegro, e garantir a manutenção da paz entre os diferentes grupos que ocupam territórios distintos, todos reunidos sob a autoridade de um governo único², que permitirá a organização desses agrupamentos em um sistema coeso que atenda as expectativas e necessidades daqueles que o integram.

Não nos preocupamos aqui em esmiuçar a formação do Estado, sua concepção, as formas históricas, entre outros, visto que é assunto amplamente estudado pelas mais diversos ramos científicos, seja na sociologia, seja na filosofia e também no direito. Tampouco a utilidade de uma apresentação formal desses conceitos favoreceria os objetivos aqui almejados, de modo que nos interessa perceber a concepção estatal em sua forma federativa e como esta federação faz subsistir as diversas competências relacionadas entre os entes.

De fato, ao se realizar uma leitura inicial do Capítulo I do Título III da Constituição Federal de 1988, que trata da organização político-administrativa do Estado brasileiro, constata-se que o modelo adotado é o de Estado Federal. Nesse contexto, a Federação brasileira, composta por quatro entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, adota um sistema de divisão de competências que se opera de forma vertical, entre os diferentes níveis de governo, e horizontal, entre os entes no mesmo patamar federativo. Além dessa estrutura, destaca-se que o exercício da soberania é elemento essencial ao Estado Federal. É nesse sentido que se alinha a doutrina de Paulo Bonavides, ao afirmar que somente é possível a constituição de um Estado federal a partir da existência de um poder constituinte soberano, capaz de instituir as bases fundamentais da organização federativa. Esse poder é o responsável por definir as instituições políticas e, sobretudo, o poder legislativo, ao qual é conferida a competência para elaborar normas jurídicas com eficácia perante a população, que, por sua vez, submete-se não apenas à legislação federal, mas também às normas específicas dos Estados-membros aos quais pertencem.³

2.1 Conceito de Estado Federal

Do ponto de vista histórico, segundo Dalmo de Abreu Dallari:

² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 28.

³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 196.

O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Em 1776 treze colônias britânicas da América declararam-se independentes, passando a constituir, cada uma delas, um novo Estado. Poucos anos depois celebraram entre si um tratado, conhecido como Artigos de Confederação, aliando-se para uma ação conjunta, visando, sobretudo, à preservação da independência. [...] Obviamente, sendo um tratado o instrumento jurídico da aliança, e preservando cada signatário sua soberania, liberdade e independência, qualquer dos signatários que o desejasse poderia desligar-se da Confederação, mediante simples denúncia do tratado.⁴

Ocorre que o modelo confederativo se demonstrou frágil e ineficaz para alcançar os objetivos pretendidos. Diante das crises decorrentes de conflitos de interesses entre os Estados-membros, foi convocada a Convenção da Filadélfia, em 1787, ocasião em que foram estabelecidas as bases do Estado federal norte-americano. A nova configuração estatal repudiava o direito de secessão e previa a cessão, por cada Estado, de parcela de sua soberania a uma entidade jurídica central, incumbida de unificar e coordenar o poder político. Com a promulgação da nova Constituição, surgiam os Estados Unidos da América como uma federação, e os antigos Estados confederados passaram a coexistir como entes autônomos entre si, unidos por meio do pacto federativo.⁵

A origem do modelo federativo foi, portanto, delineada e consolidada nos Estados Unidos da América, tendo como fundamento a necessidade de impedir que o poder central se tornasse um polo de concentração de autoridade, como é característico nos sistemas de Estados Unitários. Assim, a autonomia política dos Estados-membros foi assegurada por meio de uma Constituição que instituiu o princípio da separação de poderes, estruturando o Estado com base na tripartição funcional entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal organização funcional do poder estatal atuou como instrumento de equilíbrio e limitação, funcionando como contraponto à sua distribuição territorial, contribuindo significativamente para a preservação da autonomia dos entes federados.⁶

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 252.

⁵ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 23.

⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 23.

A diferença fundamental entre a união de estados em uma confederação ou em uma federação está na base jurídica. Na confederação os integrantes estão ligados por um tratado, do qual podem desligar-se a qualquer momento, vez que os entes nesta configuração podem desligar-se a qualquer momento, conservando sua soberania; ao passo que na federação, por meio do acolhimento a uma constituição, os entes decidem a ela se submeter, sendo o poder a eles conferidos restritos ao que esta propugna.

De fato, ao se comparar a Confederação com o Estado Federado, é possível identificar diferenças substanciais entre ambos os modelos. Na Confederação, cada Estado-membro preserva sua soberania, sendo a união entre eles firmada por meio de um tratado, o que confere caráter voluntário à sua adesão e à permanência no pacto. Já na Federação, os Estados-membros abrem mão de sua soberania em favor de uma entidade central, constituída a partir de uma Constituição de natureza rígida, que estabelece um vínculo jurídico indissolúvel e impede a secessão unilateral dos entes federados. Assim, embora percam a soberania, os Estados-membros passam a dispor de autonomia política para legislar, administrar e organizar-se internamente. Nota-se, portanto, que, enquanto a Confederação preserva a noção de soberania dos seus integrantes, o Estado Federado se estrutura com base na autonomia dos entes.⁷

Para Dalmo de Abreu Dallari, o Estado Federal tem como características fundantes a Constituição como base jurídica, que aparece por ocasião do nascimento de um novo Estado, que são proibidos de secessão, onde confere-se a soberania da União e autonomia dos Estados-membros, que possuem competências próprias e exclusivas, com autonomia financeira e desconcentração do poder político.⁸

Luís Roberto Barroso, por outro lado, de forma sumária indica que a caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio; b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de

⁷ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 24.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. p. 15-21.

um círculo pré-traçado pela Constituição; e c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, onde todos os Estados têm igual representação.⁹

Perceba-se que, em termos aproximados, ambos os professores partilham os mesmos elementos constituintes do Estado Federal. Partindo assim dessa estrutura inicial, o Estado Federal é aquele em que há uma participação dos Estados-Membros no poder central por meio de uma das câmaras que compõem o Poder Legislativo. Nesta forma de Estado, os Estados-Membros possuem autonomia política, que é o poder de auto-organização mediante um poder constituinte próprio. Não há, portanto, hierarquia entre Estados-Membros e União. Por Estado-Membro entende-se a subdivisão administrativa, com autonomia, dotada de governo próprio e Constituição, e que com outros Estados-Membros formam a Federação.

Outro elemento caracterizador deste Estado é possuir um território capaz de deter poder político para consecução de suas demandas. Dalmo de Abreu Dallari, ao discorrer sobre a conceituação de Estado, infere que este vem a ser a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”¹⁰. Trata-se, portanto, de uma concepção que traz como elementos fundamentais: o poder político e o território.

Ainda assim, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central e são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo¹¹. Também Vidal Serrano Nunes Júnior e Luiz Alberto David Araújo colacionam que “as formas de Estado dizem respeito à projeção do poder dentro da esfera territorial e consideram como critério a existência, a intensidade e o conteúdo de descentralização político-administrativa de cada um”¹². Assim o Estado Federal indica, antes de tudo, uma forma de Estado, não de governo, daí portanto dizer-se que a organização estatal se funda mesmo na forma orgânica como as instituições interagem, no Estado Federal esta dimensão se realiza de forma descentralizada, o que traz a ideia distribuição, autonomia em relação ao poder central constituído. De todo modo, como anota Luís Roberto Barroso, “a premissa central dessa forma de Estado é a descentralização política, com a divisão do poder em diferentes centros de

⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 201.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 114.

¹¹ Op. cit. p. 251.

¹² ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.164.

competência, autônomos, mas coordenados entre si”¹³. Nesse mesmo sentido, Mariana Mencio ressalta que o federalismo se caracteriza pela descentralização política, na medida em que congrega, sob um mesmo Estado, diversas ordens parciais de poder unidas por um vínculo jurídico indissolúvel. Nesse arranjo federativo, todos os centros de poder — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — coexistem em regime de igualdade formal, não havendo hierarquia entre os entes federados, uma vez que cada qual possui competências próprias estabelecidas constitucionalmente.¹⁴

Também em lição trazida por Toshio Mukai, novamente sobre este caráter fundamental do arranjo político descentralizado, verifica-se que

O Estado federal é um Estado que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau elevado que se compõe de coletividades-membros dominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional bem como participam da formação da vontade federal, distinguindo-se desta maneira de todas as demais coletividades públicas inferiores.¹⁵

De todo modo, não bastaria este caráter descentralizado como elemento para uma definição mais adequada do modelo federal, por isso mesmo, nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari¹⁶ enumera outros aspectos que devem ser considerados nesta conceituação. Assim é primordial que o Estado Federal para que seja concebido, decorra da união entre os entes em determinado espaço geográfico e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados.

No que tange à base jurídica do Estado Federal, é imprescindível que este se fundamente em uma Constituição, na qual estejam fixadas as atribuições da União e das unidades federadas, mediante um sistema de repartição de competências. Tal repartição deve vir acompanhada da correspondente autonomia financeira, assegurando-se a cada ente federado fontes próprias de receita. Isso porque não há verdadeira autonomia política sem autonomia financeira, pois não pode

¹³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 599.

¹⁴ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 27.

¹⁵ MUKAI, Toshio. Competências dos entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 184, p. 86–96, jan/1991. p. 86. DOI: 10.12660/rda.v184.1991.44314. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44314>. Acesso em: 7 abr. 2025.

¹⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 256-257.

agir com independência — tampouco de forma efetiva — aquele que não dispõe de recursos próprios para o cumprimento de suas atribuições constitucionais. Dessa maneira, verifica-se a necessidade de um equilíbrio entre tarefas e rendas, de forma que “não basta estarmos diante de uma repartição constitucional de competências sem o devido acompanhamento do suporte financeiro”¹⁷, segundo o qual de caráter indispensável para a consecução dos objetivos fixados na Constituição. Daí a necessidade de que os Estados ou mesmo a União tenham rendas próprias consagradas na Constituição Federal.

Ademais, uma característica fundamental da federação reside também no fato do estabelecimento de uma Constituição rígida de uma divisão de competências entre as entidades federativas. Tal medida corrobora um aspecto primordial, que é prover a estabilidade do pacto federativo, para que se afaste qualquer orientação no sentido de esfacelar o sistema constituído. É o que propugna Luiz Alberto David Araujo ao afirmar que:

A repartição de competências, como elemento caracterizador da descentralização política não vem despida de qualquer formalidade. A divisão de competências entre as vontades do Estado Federal deve ter sede constitucional, tornando-se parte de sua essência. Não se pode pensar em uma divisão de competências que não estivesse estampada no texto constitucional, já que, como visto, nesse ponto reside talvez a tônica mais original do Estado federal¹⁸

Também José Alfredo de Oliveira Baracho ratifica esse caráter ao asseverar que:

A repartição de competência é essencial à definição jurídica da federação: daí decorre o princípio federal de que cada um dos componentes tem sua órbita de ação, circunscrita, que decorre da Constituição Federal, como fundamento jurídico do Estado.¹⁹

Desse modo, para assegurar que a repartição de competências prevista em uma constituição seja cumprida, há que se determinar um procedimento

¹⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Características comuns do Federalismo*. In: BASTOS, Celso (Coord.). Por uma nova federação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 168.

¹⁸ Op. cit. p.168.

¹⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 25.

especial e solene para a sua modificação, de modo a resultar em um processo legislativo mais elaborado e dificultoso que aquele destinado à aprovação da lei ordinária, por exemplo. A existência do Controle de Constitucionalidade pressupõe que haja uma ordem jurídica encabeçada necessariamente por uma Constituição que seja rígida, estando nela esquadrihados o conteúdo e o processo de elaboração das demais normas, bem como a estruturação e as normas fundamentais do Estado e a organização de seus órgãos.

Corroborando essa ideia, José Afonso da Silva aponta que, sendo uma constituição de caráter rígido

Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental.²⁰

E por fim de conveniência ímpar a lição trazida por Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, segundo o qual

Portanto, no sistema das Constituições rígidas, a Constituição é a autoridade mais alta, e derivante de um poder superior à legislatura, a qual é o único poder competente para alterá-la. O poder legislativo, como os outros poderes, lhe são subalternos, tendo as suas fronteiras demarcadas por ele, e, por isso, não podem agir senão dentro destas normas. Além do governo, as Constituições rígidas limitam ainda o povo organizado politicamente, isto é, o corpo eleitoral, influenciado pelas agitações populares momentâneas.²¹

Outro elemento do Estado Federal é que o direito de secessão é vedado, pois, *a contrario sensu*, haveria a perda de soberania. Nesse ponto, cumpre trazer à discussão o conceito de soberania, segundo o qual atribui-se ao Estado o “poder de estabelecer regras e exigir seu cumprimento por meio da força, no perímetro territorial de sua existência, sem sofrer qualquer tipo de limitação ou interferência

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 48.

²¹ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *A teoria das constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980. p. 48.

externa”²². Dalmo de Abreu Dallari infere que das mais diversas teorias a cerca do conceito de soberania, uma estaria relacionada ao exercício do poder²³, que encontra suas bases no próprio desenvolvimento dos agrupamentos humanos, derivando-se da necessidade de um centro de decisões sobre determinado povo. Enquanto que de outra ponta atribui-se um sentido jurídico, segundo o qual o poder de decidir reside na atributividade das normas. De fato, segundo o entendimento de Pedro Serrano, no Estado de Direito não há Estado sem Direito Positivo. “Em verdade, nesta perspectiva, o Estado é pessoa jurídica, ou seja, pessoa constituída por normas”.²⁴

Desse modo cumpre frisar que apenas o Estado Federal tem soberania. Os Estados que ingressarem na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. Pelo próprio conceito de soberania se verifica ser impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado, não tendo, portanto, qualquer consistência a pretensão do que as unidades federadas tenham soberania, pois esta possibilidade confrontaria radicalmente a norma constitucional. Sentido apoiado por Sampaio Doria quando infere que

A soberania, sendo, como é, poder supremo, comporta o direito de secessão, e, pois, o desmembramento da pátria comum, ou da União, a grado dos estados associados. A autonomia, não. Na federação, os estados-membros são autônomos, jamais soberanos.²⁵

No que concerne ao poder político, este é compartilhado entre a União e as unidades federadas. Existe um governo federal, no qual participam tanto as unidades federadas quanto o povo, e existem os governos estaduais, que possuem autonomia política, podendo definir suas próprias diretrizes nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem os preceitos da Constituição Federal. Para assegurar a participação dos Estados no governo federal, foi instituído o poder legislativo bicameral. O Senado, como órgão de representação dos Estados, assegura

²² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 24.

²³ Como explica o autor: “a uma síntese de todas as teorias formuladas, o que se verifica é que a noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder, pois mesmo quando concebida como o centro unificador de uma ordem está implícita a ideia de poder de unificação” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 86).

²⁴ *Região metropolitana e seu regime constitucional*, op. cit. p. 29.

²⁵ DÓRIA, Antonio de Sampaio. *Direito constitucional*. 4. ed., Max Limonad, 1958, v. 1, t. 2. p. 479.

a todas as unidades federadas, salvo exceções, o direito a um número igual de representantes. Na outra Casa do legislativo, a Câmara dos Deputados, é o povo que exerce sua representação.

Ademais, ao aderir à federação, os cidadãos dos Estados passam a adquirir a cidadania do Estado Federal, renunciando à cidadania anterior. Não há, portanto, uma coexistência de cidadanias, assim como não há discriminação nos direitos de cidadania entre aqueles que nasceram ou residem nas diferentes unidades federativas. A Constituição Federal assegura os direitos fundamentais dos cidadãos, permitindo que as unidades federativas os ampliem, mas jamais os restrinjam.

Desse modo, pelo todo expendido, em vista elementos enumerados, que serão mais exaustivamente tratados nos tópicos seguintes, podemos conceituar o **Estado Federal como sendo uma aliança indissolúvel de Estados em um determinado espaço geográfico mediante o exercício de sua soberania, que tem como base de criação uma Constituição de caráter rígido, derivante de um poder superior à legislatura, a qual é o único poder competente para alterá-la, que visa assegurar a autonomia dos integrantes em relação a matérias por eles afetos e a eles designadas, que devem ser realizadas por seus próprios meios, substabelecidas por meio de competências próprias e exclusivas.**

2.2 O Estado Federal no Brasil

No Brasil, o federalismo foi adotado de maneira semelhante ao modelo formal e normativo dos Estados Unidos, com a diferença de que, enquanto nestes a federação surgiu pela reunião de Estados independentes em um único Estado soberano, no Brasil a descentralização ocorreu a partir de um Estado centralizado, que se desmembrou em unidades autônomas. Assim, a estrutura do nosso Estado Federal foi configurada de forma própria e singular, refletindo uma adaptação específica das necessidades e da realidade brasileira.²⁶

Eunice Aparecida de Jesus Prudente ensina que, no Brasil, inicialmente existia um Estado Unitário dividido em Províncias. Com a promulgação

²⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 30.

da Constituição de 1891, essas Províncias foram transformadas em Estados Federados, os quais passaram a ser dotados de autonomia. Essa autonomia conferiu a esses Estados o poder de se autogovernar e auto administrar, possibilitando o desenvolvimento de um aparato organizacional próprio.²⁷ De fato, o nosso Estado Federal surgiu a partir de um Estado Unitário, estabelecido pela Constituição de 1824. A Constituição brasileira de 1891 adotou o Federalismo inspirado nas instituições norte-americanas. Contudo, como a história não pode ser copiada de forma exata, o modelo norte-americano é um modelo histórico que não se aplicou integralmente ao Brasil. A nossa adoção desse modelo, embora inspirada no original, apresenta diferenças significativas em relação à sua versão norte-americana²⁸.

O modelo federal foi implantado provisoriamente no País por meio do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que adotou a República como forma de governo e fixou “as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais”. Antes disso, em 1824, ano da promulgação da nossa primeira Constituição, até 1889, data da proclamação da República, o Brasil era um Império, estruturado como um Estado unitário, subdividido em províncias com autonomia muito limitada. Perto do final do século XIX, os ideais federalistas encontravam-se intimamente entrelaçados com as aspirações republicanas, combinação que resultava da oposição ao regime monárquico centralizador e autocrático então vigente²⁹. As dimensões continentais do País, aliadas às diferenças sócio-culturais entre as diversas regiões, também apontavam para a solução federativa. O Manifesto Republicano, publicado no Rio de Janeiro em 1870 – documento que deflagrou formalmente a derrubada da Monarquia –, assinalava, enfaticamente, que o princípio federativo constituía, no Brasil, um verdadeiro imperativo da natureza³⁰.

²⁷ PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Plano metropolitano no direito brasileiro: questões atuais*. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, v. 3, n.13, p. 96-123, 1995. p. 99.

²⁸ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 18.

²⁹ COSTA, João Cruz. *Pequena História da República*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974. p. 28-29.

³⁰ Waldemar Martins Ferreira transcreveu “O Manifesto Republicano”, consignando o seguinte: “No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia de nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície de nosso território” (FERREIRA, Waldemar Martins. *História do Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954. p. 62/65).

O federalismo brasileiro, institucionalizado mais de um século depois de sua cogitação nos Estados Unidos, adotou as principais características do modelo norte-americano, em especial a existência de duas esferas de governo distintas, uma nacional e outra estadual. Com a derrubada da Monarquia, as circunscrições territoriais do País foram transformadas em Estados pela primeira Constituição republicana, que consignou, em seu art. 1º, que “a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Sobre esse ponto Ricardo Lewandowski assevera que

A Federação implantada no Brasil, porém, desde os seus primórdios, contemplou, ao lado dos governos da União e dos Estados-membros, um terceiro nível político-administrativo, isto é, o municipal. Isso porque as cidades brasileiras desde o passado remoto desfrutaram, de fato, embora nem sempre de direito, de considerável autonomia política e administrativa, em razão das enormes distâncias que as separavam, num território de dimensões continentais, dos centros de decisão governamental. E essa foi a realidade desde os tempos coloniais, sabendo-se que os governos locais tiveram de assumir grandes responsabilidades administrativas, porquanto não podiam depender, para a sua sobrevivência, das autoridades centrais, localizadas a centenas ou milhares de quilômetros de distância.³¹

Assim, desde a época anterior à independência, os municípios passaram a prover tudo aquilo que respeitasse ao seu peculiar interesse. É neste sentido que Hely Lopes Meirelles diz que

as municipalidades tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça.³²

Caio Prado Júnior observa ainda que as Câmaras, sediadas nas vilas e cidades coloniais, exerciam atribuições “que segundo nossa classificação

³¹ LEWANDOWSKY, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 23.

³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 38.

moderna são tanto de ordem geral como local”³³. Daí dizer-se que o modelo brasileiro é caracterizado por três níveis político-administrativos – federal, estadual e municipal -, aos quais sempre se atribuiu, em maior ou menor grau, nas diferentes Constituições do País, uma esfera de competências e rendas próprias.

De fato, o texto da Constituição de 1891, que foi a primeira a garantir a autonomia municipal no Brasil, determinou em seu art. 68 que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

A primeira fase republicana pós Constituição de 1891, que durou até 1930, foi caracterizada pelo que se convencionou chamar de “política do café com leite”. Essa prática era uma forma de acordo informal entre os estados de São Paulo e Minas Gerais para alternar a presidência da República entre representantes desses dois estados. Neste sentido São Paulo era o maior produtor de café, e Minas Gerais era um grande produtor de leite e também de café. Os políticos de ambos os estados formaram uma aliança para garantir que suas regiões pudessem ter influência sobre o governo federal. Como resultado, os presidentes eram geralmente escolhidos entre políticos desses dois estados, enquanto outras regiões do país tinham pouca influência no processo eleitoral.

Tal medida de organização política, assevera Andreas Krell, fez com que os governadores dos Estados brasileiros economicamente mais fortes “marcassem também a política em nível nacional e foi a razão principal das revoluções dos anos 1930, cujos protagonistas – preponderantemente militares – alegavam ter a obrigação de combater os egoísmos regionais em prol do bem nacional”³⁴.

De modo que foi

justamente nessa época que prosperou nas regiões rurais o fenômeno do coronelismo: as famílias locais mais poderosas exerciam, através de seu chefe, investido de poderes militares, o poder absoluto sobre a população pobre. Assim, a autonomia municipal garantida pela Carta de 1891 veio a contribuir, sobretudo, para o fortalecimento desses grupos extremamente voltados para os próprios interesses.³⁵

³³ PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 17ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 314.

³⁴ KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003. p. 35.

³⁵ Op. cit. p. 35.

Com a Revolução Constitucionalista de 1932, que trouxe ao poder Getúlio Vargas, e foi derrotada, buscava-se a criação de uma nova constituição para o país, em resposta ao regime autoritário do então presidente. Fato é que após semanas de combate, o conflito foi encerrado em setembro de 1932 com a vitória das forças federais. Apesar da derrota militar, a pressão gerada pela revolução levou Vargas a prometer a convocação de uma nova constituinte. Em 1934, uma nova Constituição foi promulgada, especialmente em virtude das pressões exercidas pelos movimentos constitucionalistas, revigorou o princípio federativo. Esse diploma que, numa curiosa mistura ideológica, conjugava o liberalismo político com o reformismo econômico, reproduziu, em linhas gerais, a estrutura federal da chamada República Velha, ou seja, do regime constitucional anterior a 1930³⁶ e teve um ímpeto centralizador, carreando para si a maioria das competências.

Em 1937, um golpe militar instaurou definitivamente o regime ditatorial no Brasil, com a outorga de uma nova Constituição. Nesse contexto, o Congresso Nacional foi dissolvido, e o sistema eleitoral foi substituído por um modelo de nomeação de interventores. A autonomia municipal foi extinta, e a nomeação de vereadores e prefeitos passou a ser realizada por interventores estaduais. Esse período também marcou o início de um regime de intervenção federal, que, na prática, se tornou permanente.³⁷

Juridicamente o federalismo sempre esteve presente nas constituições brasileiras, porém com o golpe de 1937, foi paulatinamente enfraquecido, vez que se caminhou para um modelo extremamente centralizador, com o poder nas mãos de um único líder. Essa situação perdurou até 1945 e apenas com a derrubada do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1946, na esteira do processo de democratização que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial, é que o princípio federativo, em termos políticos, voltou a imperar novamente no País. De fato, sob a égide da Carta Magna de 1946, não só se restaurou e ampliou a autonomia dos Estados e Municípios, como também se estabeleceu um razoável equilíbrio entre os Poderes, instaurando-se ainda um pluripartidarismo atuante, com a convocação de eleições para todos os cargos políticos da República.³⁸ A partir da

³⁶ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p. 39.

³⁷ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 36.

³⁸ Pontes de Miranda em comentário à Constituição de 1946 diz que “a Constituição de 1946, sem ir até onde deveria ter ido, restaurou a autonomia municipal e deu nova oportunidade de intensa política

promulgação da nova Constituição, logrou-se obter no Brasil quase vinte anos de normalidade institucional, sem que se registrasse qualquer ingerência da União nos entes federados.

Passadas quase duas décadas, adveio o Golpe Militar de 1964³⁹, que voltou a prover a centralização⁴⁰, com a implantação de medidas arbitrárias, de perseguições àqueles que destoavam do regime e a consequente reunião de poderes no ente federal, colapsando a até então autonomia conquistada pelos Estados e Municípios pós Estado Novo. Com a Constituição de 1967, cujos preceitos foram basicamente reproduzidos na Constituição de 1969⁴¹, o Estado no

municipalista" (PONTES DE MIRANDA, Francisco. *Comentários à Constituição de 1946*, Vol. I, RJ.H. Cahen Editor, 1947. p. 266). Tal medida, em nosso ver, corrobora este caráter descentralizador a partir da referida Constituição.

³⁹ No dia 9 de Abril de 1964, o Supremo Comando Revolucionário, formado pelo General Costa e Silva, o Vice-Almirante Augusto Rademaker e o Tenente-Brigadeiro Correia de Melo, decreta o Ato Institucional nº 1 (AI-1), permitindo a cassação de mandatos legislativos, a suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão e a punição dos integrantes da administração pública, além de determinar a eleição indireta do Presidente da República para um mandato até 31 de janeiro de 1966. No dia 11, numa eleição de candidato único, o Congresso Nacional elege para a Presidência da República o Marechal Castelo Branco. O Vice-Presidente eleito é José Maria Alkmin, Deputado Federal (PSD) e Secretário de Finanças de Minas Gerais. Marechal Castelo Branco assume o poder em 15 de abril e três meses depois obtém do Congresso Nacional a prorrogação de seu mandato até 15 de março de 1967, adiando-se por um ano, para 3 de outubro de 1966, as eleições presidenciais.

⁴⁰ Luís Roberto Barroso discorrendo sobre a centralização característica do período informa que "A centralização foi retomada após o Golpe Militar de 1964: com as Constituições de 1967 e 1969, as rendas e as competências foram concentradas na União. De parte disso, ainda havia os atos institucionais, de conteúdo marcadamente autoritário e centralizador. Aqui se destaca o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, que autorizou ao Presidente da República a prática de atos como a decretação do recesso dos Legislativos locais, a cassação de mandatos eletivos estaduais e municipais, e a deflagração da intervenção federal independentemente da observância dos limites constitucionais pertinentes" (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 603). No mesmo sentido Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior sustentam que na promulgação da Constituição Federal de 1967 "A crise no quadro político-institucional fez com que as Forças Armadas tomassem o poder em 1964. A nova ordem revolucionária manteve a Constituição de 1946, por força do Ato Institucional n. 1, com alterações. O governo revolucionário militar queria um novo Texto Constitucional. A teoria da segurança nacional dominou o documento de 1967. O poder foi centralizado, com a redução das competências estaduais e municipais. O Poder Legislativo e o Judiciário também tiveram suas competências diminuídas." (ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 73).

⁴¹ A Constituição de 1969 foi aprovada sob o rótulo formal de Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969. Sem negar a autoria, o preâmbulo da Constituição inicia-se com a seguinte dicção: "Os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar...". Em seguida, o preâmbulo explica que a competência constituinte é exercida com base nos Atos Institucionais n. 16 e 5, e em razão de ter sido decretado o recesso do Congresso Nacional. Segundo Luís Roberto Barroso, embora editada sob a forma de Emenda Constitucional n. 1, de 17 out. 1969, à Constituição de 1967, outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, do ponto de vista material tratou-se de uma nova Constituição, tal a extensão das modificações introduzidas. Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 1425. Opinião também compartilhada por Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Junior, uma vez que "a Emenda n. 1, de 1969, é considerada por muitos doutrinadores uma nova Constituição. Alterou de tal forma o sistema, sem qualquer respeito aos limites fixados pela Carta Magna - que já vinha sendo alterada por atos institucionais, baixados pela

Brasil, em que pese a retórica liberal dos militares que se sucederam no poder, caracterizou-se, a partir de então, por uma ingerência crescente nos campos político, econômico e social, levada a efeito, de forma predominante, por meio da União, que foi aquinhoadada com grande parte das competências antes conferidas aos Estados-membros, os quais viram reduzidos, de forma drástica, os poderes residuais que tradicionalmente lhes pertenciam.⁴²

Com o fim da Ditadura Militar em 1985 e o processo de redemocratização por meio da chegada ao poder de um governo civil e a consequente promulgação da Constituição Federal de 1988, vemos no Brasil a retomada dos ideários federalistas de cunho descentralizado. De fato o art. 1º já evidencia essa dimensão, uma vez que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em face dessa dimensão tripartite, percebe-se que o Município é ente federativo dotado de autonomia política, administrativa e fiscal, além da essencial prerrogativa de auto-organização, o que lhe mantém em direta igualdade com o Estado-membro e a União.

Este o sentido trazido por Luís Roberto Barroso, segundo o qual, a partir da Constituição Federal de 1988

também os Municípios passaram a ser identificados como entes federativos autônomos. Numa fotografia: a União Federal é o ente central e atua sobre todo o território nacional, decidindo questões de interesse comum aos brasileiros em geral. Os demais entes parciais – Estados, Distrito Federal e Municípios – são chamados de entes federados e desempenham suas tarefas no âmbito dos respectivos territórios, em matérias de interesse regional ou local.⁴³

Junta Militar -, que é entendida como ato do Poder Constituinte Originário” (ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 74).

⁴² Note-se que o art. 8º da Constituição Federal de 1969, traz em seu bojo um elenco bastante ampliado de atuação da União, conferindo a ela o poder de legislar sobre boa parte do sistema jurídico, com a possibilidade de intervenção em diversos setores. Já o art. 10, c, previa a intervenção nos Estados para “adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei”. É, portanto, de clareza solar as possibilidades efetivas de desfederalização do sistema político brasileiro, na medida em que se reputava à União poderes que extrapolavam a concepção de descentralização política-administrativa.

⁴³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 599.

Não obstante, note-se, os municípios brasileiros, por sua vez, alcançaram importante incremento em seu status institucional. Com efeito, os municípios, embora tenham, ao longo de sua história, desempenhado, de forma continuada, uma expressiva gama de poderes, jamais tiveram reconhecida, integralmente, nas Constituições, a sua autonomia. A partir de 1988, porém, fazendo justiça ao seu passado, elevou-os, conforme expressa o art. 1º, à categoria de integrantes de pleno direito da Federação, outorgando-lhes uma esfera de competências exclusiva no que respeita aos assuntos de interesse local, sem prejuízo da competência comum já referida, e da faculdade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

2.3 O pacto federativo

Para garantir a permanência do pacto federativo, é imprescindível que ele seja estabelecido por meio de uma Constituição rígida, como já mencionado, que impeça a modificação do pacto e das competências delegadas por simples atos legislativos. A divisão de competências estabelecida pela Constituição define a forma federativa criada pelo constituinte. Assim, é necessário examinar todos os dispositivos que atribuem competências aos entes federativos, como os artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30 da Constituição.⁴⁴

Nos países que possuem Constituições rígidas, como é o caso do nosso, ou seja, aquelas que preveem, para sua própria alteração, um procedimento legislativo mais gravoso do que o estipulado para as leis ordinárias, institui-se uma espécie de pirâmide normativa, em cujo ápice se localiza a Constituição. Desse modo, todos os atos normativos infraconstitucionais devem, por princípio, guardar com a respectiva Constituição. Ademais deve-se evitar a mudança de critérios fixados pelo pacto inaugural do Estado Federativo pelos meios ordinários de alteração legislativa⁴⁵.

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior compartilham da ideia de que:

se a mera elaboração legislativa da ordem central fosse capaz de modificar as competências ou de retirar a autonomia das ordens federativas, não se poderia falar, com propriedade, em

⁴⁴ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 14.

⁴⁵ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 170.

Federação, pois o pacto a ela subjacente estaria de tal modo fragilizado que, a qualquer momento, poderia ser violado por vontade da ordem central⁴⁶.

Decorre do própria Constituição o pacto federativo, prevista em seu inciso I, do §4º, do art. 6º, uma vez que delimita quais matérias serão imutáveis de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro em vigor, não sendo, portanto, objeto de deliberação, a proposta de emenda tendente a abolir “a forma federativa de Estado”. Trata-se, portanto, de cláusula pétrea, da qual não cabe qualquer modificação no sentido de abolir a forma federativa deliberada pelo constituinte, qualquer medida no sentido de alterar essa composição ataca frontalmente, portanto, a própria constituição, e deve ser afastado, como bem ressalta Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

Ademais, a forma federativa do Estado ganhou proteção especial, visto que, nos termos do inciso 1 do § 42 do citado art. 60, foi erigida à condição de cláusula pétrea, furtando-se, portanto, a qualquer possibilidade de modificação, mesmo que por emenda constitucional.⁴⁷

Entende Michel Temer⁴⁸ que não basta a existência de uma Constituição para manutenção do sistema federal. Ela deve ser rígida, assim entendida aquela que apresenta um processo mais solene e difícil para sua alteração do que os processos da lei ordinária. Assim, apresentando grau de dificuldade maior para sua alteração, evita a modificação do pacto federal. Mas, prossegue o autor, a rigidez deve chegar em seu grau máximo, a ponto de impedir que o legislador reformador venha a abolir o sistema federalista.

No mesmo sentido Carlos Ayres Britto ao comentar sobre a possibilidade de se amainar a rigidez constitucional com o fito de facilitar as revisões constitucionais, assevera que o “excesso de rigidez (suposto excesso) é o excesso de desconsideração pelas cláusulas intangíveis da Constituição”⁴⁹. Desse modo, se se confere ao poder legislativo “despetralizar” cláusulas pétreas, temos como resultado,

⁴⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 170.

⁴⁷ Op. cit. p. 181.

⁴⁸ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. p. 61.

⁴⁹ BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 73.

a impossibilidade de garantia dos avanços obtidos com o poder constituinte, estabelecendo, portanto, uma completa desfiguração do pacto firmado quando da assunção do texto constitucional, relegado ao bel prazer das conveniências das circunstâncias do momento. Nas palavras do autor

Ora, se o Constituinte não anuncia que está a produzir uma Constituição garantida, uma Constituição pra valer (e só pra valer na medida em que petralizada), deixa de revelar estima pela sua obra e não induz o povo, *ipso facto*, a praticá-la. Não inculca no povo uma estima ou um sentimento de Constituição, tão necessário para que ela se torne uma instituição viva. Para que ela se torne a própria condição da montagem de um Ordenamento que tenha na segurança das relações humanas o ser valor fundante por excelência.⁵⁰

A importância do estabelecimento de uma constituição rígida, que não permite significativas modificações em suas cláusulas pétreas, que a desconfigurem em sua essência, especialmente em relação ao pacto federativo, é que vai propiciar um ambiente jurídico adequado para a manutenção do Sistema Federal, de tal modo que “essa rigidez deve chegar ao seu grau máximo, de modo a clausular o pacto federativo em uma cláusula pétrea, impedindo que o exercente da competência reformadora venha a abolir o sistema federalista”.⁵¹

De fato, como preleciona Ricardo Marcondes Martins⁵², a teoria da Constituição rígida funda-se no propósito de dar respaldo a um “programa normativo contra as intempéries do futuro, impedir retrocessos, assegurar o povo contra a ação e a omissão dos futuros detentores do poder”. Tal medida se funda no propósito mesmo de dar vazão a uma interpretação hermenêutica que permita extrair do próprio texto constitucional as respostas aos anseios e circunstâncias do momento. Porém, como adverte o autor:

Somente quando a eficácia, a efetividade e a força do programa normativo fixado pelo Constituinte exigirem mais do que a interpretação – e, perceba-

⁵⁰ BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 77.

⁵¹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. p. 84.

⁵² MARTINS, Ricardo Marcondes. Hermenêutica Constitucional . *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 7, n. 27, p. 83–142, 2023. p. 12. DOI: 10.48143/RDAI.27.martins. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/664>. Acesso em: 7 abr. 2025.

se, são casos raríssimos – o programa constituinte clamar por uma alteração do texto essa alteração será admitida.⁵³

Em sentido contrário Luís Roberto Barroso⁵⁴ argumentando na acepção de que o Direito não existe abstratamente, fora da realidade sobre a qual incide, e que, portanto, válida a ideia de que a norma tem a pretensão de conformar os fatos ao seu mandamento, mas não é imune às resistências que eles podem oferecer, nem aos fatores reais do poder. Por isso mesmo a alteração da Constituição se realizaria por via da interpretação feita por órgãos estatais ou por meio dos costumes e práticas políticas socialmente aceitas. Sua legitimidade deve ser buscada no ponto de equilíbrio entre dois conceitos essenciais à teoria constitucional, mas que guardam tensão entre si: a rigidez da Constituição e a plasticidade de suas normas. Nesse sentido a “plasticidade procura adaptá-la aos novos tempos e às novas demandas, sem que seja indispensável recorrer, a cada alteração da realidade, aos processos formais e dificultosos de reforma”⁵⁵.

Em termos assemelhados Manoel Gonçalves Ferreira Filho, defende o que as matérias protegidas pelas cláusulas pétreas são imodificáveis enquanto elas vigorarem. Mas o dispositivo que institui os limites materiais (no caso da CF 1988, o art. 60, § 4º) não é, ele próprio, uma cláusula pétrea. Logo, pode ser emendado. Diante dessa constatação, a tese da intocabilidade das regras que disciplinam a alteração de norma constitucional constitui “afirmação gratuita, ou que só se fundamenta com o apelo a cláusulas implícitas, pois estas existem para todos os gostos”⁵⁶.

Muito embora respeite-se a posição destes juristas, entendemos que não é possível compactuar com quaisquer mecanismos que visem sobretudo fragilizar o tecido jurídico construído sob a égide da Constituição Federal de 1988. Tal medida, *vis a vis*, estaria por causar instabilidade do sistema normativo e relegar a Constituição às intempéries dos momentos. Não que o sistema jurisdicional não deva

⁵³ MARTINS, Ricardo Marcondes. Hermenêutica Constitucional . *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 7, n. 27, p. 83–142, 2023. p. 13. DOI: 10.48143/RDAI.27.martins. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/664>. Acesso em: 7 abr. 2025..

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 163-165.

⁵⁵ Op. cit. p. 164.

⁵⁶ FERREIRA FILHO, M. G. (1995). Significação e alcance das “cláusulas pétreas”. *Revista De Direito Administrativo*, 202, 11–17. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v202.1995.46613>. Out.1995. Acesso em: 07 abr. 2025.

se debruçar sobre as demandas do meio social a qual se prende, mas que levar a cabo as expectativas de transformação do sistema normativo seja realizado de modo prudente e por meio dos mecanismos adequados disponíveis ao poder legislativo. A despeito de parte da doutrina⁵⁷ entender que algumas características das normas constitucionais dão especificidade à sua interpretação, notadamente, a presença de enunciados normativos de textura aberta, como os conceitos jurídicos indeterminados, tornando o intérprete coparticipante do processo de criação do Direito; não se pode negar que a utilização de tal argumento estaria por servir de verdadeiro subterfúgio para se transmutar o texto constitucional à revelia do processo legislativo mais adequado à reforma. De todo modo, como anota Ricardo Marcondes Martins sobre a mutação do texto constitucional, este:

não fica, pela intensa restrição à competência reformadora, engessado aos novos tempos, porque uma das características dos textos constitucionais é conter um incontável número de princípios expressos e implícitos. Princípios jurídicos são normas acentuadamente abertas à interpretação evolutiva e, por isso, permissivas de mutação constitucional pela interpretação; mutação essa suficiente para a atualização e a adaptação do texto.⁵⁸

Em conclusão, consideramos imperioso, nesse ponto, que se estabeleça uma interpretação constitucional que permita a devida adequação hermenêutica ao texto vigente, como solução às investidas que se operam no texto Constitucional com o fito de se flexibilizar a norma à revelia da consagração do texto realizada pelo Poder Constituinte. Em nosso ver, umas das saídas para que se estabeleça uma interpretação condizente, é considerar parâmetros que possam ser verificados cientificamente, a ponto de se afastar ao máximo quaisquer elementos conformadores de reformas que maculem a estrutura rígida da Constituição Federal. Nesse ponto, concordamos com as regras elaboradas por Ricardo Marcondes Martins. O Professor considera ser necessário um conjunto de postulados, segundo os quais se assentam a possibilidade de uma adequada interpretação de um texto

⁵⁷ Entre eles, Luís Roberto Barroso. Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 160-161.

⁵⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. Hermenêutica Constitucional. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 7, n. 27, p. 83-142, 2023. p. 12. DOI: 10.48143/RDAI.27.martins. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/664>. Acesso em: 7 abr. 2025.

normativo. O primeiro deles é o da “prioridade do texto”, segundo o qual busca-se o significado com que o constituinte utilizou a palavra deve ser buscado no próprio texto constitucional, na linguagem da época em que a Constituição foi promulgada.⁵⁹ Em seguida apresenta um segundo postulado, o da “prioridade do significado técnico”, no qual se o texto normativo não indicar o contrário (postulado da prioridade do texto), e a palavra possuir um significado técnico, “deve-se presumir que ela foi utilizada no texto normativo com o significado técnico, e não com o significado comum ou natural”⁶⁰. Por fim tem-se o postulado da “prioridade do significado pretérito”, neste caso quando o texto apresentar vários sentidos técnicos diferentes, a regra, segundo o autor, é que:

Entre o sentido técnico que surgiu depois da promulgação do texto e o sentido técnico corrente quando da promulgação do texto, não há dúvida: o constituinte não pode ter utilizado a palavra em um sentido técnico que só surgiu depois, só pode tê-la utilizado no sentido técnico em voga quando da promulgação do texto.⁶¹

2.4 Repartição de competências na Constituição de 1988

De início cumpre definir o conceito de competência. Segundo José Afonso da Silva competência é a “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder público para emitir decisões.”⁶² Para Celso Antônio Bandeira de Mello competência é um dever-poder, por implicar exercício de função no interesse público.⁶³ De fato o conjunto de deveres-poderes atribuídos por lei para o alcance de finalidade pode ser distribuído entre o Estado-

⁵⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Conceito de parceria público-privada à luz da Constituição: Concept of public-private partnership in light of the Brazilian. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 2, n. 5, p. 23-47, 2018. p.32. DOI: 10.48143/rdai/05.rmm. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/78>. Acesso em: 6 mar. 2025.

⁶⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. Hermenêutica Constitucional . *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 7, n. 27, p. 83–142, 2023. p. 3. DOI: 10.48143/RDAI.27.martins. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/664>. Acesso em: 7 abr. 2025.

⁶¹Op. cit. p. 3.

⁶² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 455.

⁶³ “Visto que o poder expressado nas competências não é senão a face reversa do dever de bem satisfazer interesses públicos, a competência pode ser conceituada como o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 148).

membro e a União por duas técnicas principais: a repartição horizontal e a vertical, como veremos.

A Federação brasileira, de fato, repise-se, aplicou um sistema de divisão de competências vertical e horizontal, todas dotadas de autonomia, que significa a atribuição de poderes para que os Estados criem suas próprias normas jurídicas, sejam elas gerais e abstratas, como as constitucionais e legais, ou individuais e concretas, como os atos administrativos e as decisões judiciais. Com efeito, “ser autônomo é dispor da prerrogativa de criar o direito, ainda que em esferas específicas. Não há autonomia sem poder político”⁶⁴. No federalismo, os entes federativos, incluída aí a União, são autônomos e, assim, possuem capacidade para inovar na ordem jurídica, observados os limites impostos pela Constituição. A presença, no mesmo território, de duas esferas distintas e autônomas, exercendo ao mesmo tempo o poder político, demanda clara definição a respeito das competências de cada uma.

Logo no artigo 1º da Constituição de 1988, como alhures mencionado, é enunciada a forma do Estado brasileiro: trata-se de um Estado federal, formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Tal medida indica que a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa, as quais detém autonomia para exercê-las. Ao declarar que as nossas entidades federativas são dotadas de autonomia, quis dizer que, dentro de um rol de competências previstas constitucionalmente, possuem a capacidade de gerir os seus próprios negócios, observando os princípios previstos na Constituição Federal e Estadual. Neste sentido, conveniente a lição de Luís Roberto Barroso, ao indicar que a autonomia

significa liberdade de atuação dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição. Tradicionalmente, reconhecem-se na autonomia três elementos: auto-organização, autogoverno e autoadministração. A auto-organização manifesta-se no fato de que cada Estado possui sua própria Constituição, que define a estrutura e o funcionamento dos órgãos estaduais de poder.⁶⁵

⁶⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 185.

⁶⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 604.

Ainda segundo Regina Maria Macedo Nery Ferrari, discorrendo sobre a autonomia municipal a partir da Constituição Federal de 1988, assevera que esta se realiza mediante quatro capacidades:

1. capacidade de auto-organização, pela a elaboração de sua Lei Orgânica, verdadeira Constituição Municipal que determina a vida do Município observado os limites constitucionalmente previstos na Constituição Federal e Estadual;
2. capacidade de autogoverno, com a eletividade do Chefe do Executivo e dos membros do Legislativo Municipal;
3. capacidade normativa própria, pela elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou concorrente;
4. capacidade de auto-administração para manter e prestar serviços públicos de interesse local.⁶⁶

Assim, pode-se apontar que autonomia das unidades federadas é uma das principais características da Federação. O Estado Federal é composto de partes autônomas, de vontades parciais, que devem se relacionar entre si e com a vontade central. Essa observação preliminar necessária advertirá que reside nesse relacionamento vontades parciais e vontade central do cerne do Estado Federal. Tanto a manutenção dessa autonomia, como o exercício dela serão objeto do acordo federalista.

Segundo Michel Temer, a autonomia estaria diretamente relacionada com a noção de descentralização política, elemento essencial do Estado federal. Em suas palavras:

Descentralizar implica a retirada de competências de um centro para transferi-la a outro, passando elas a ser próprias do novo centro. Se se fala em descentralização administrativa quer-se significar a existência de novos centros administrativos independentes de outros. Se a referência é descentralização política, os novos centros terão capacidade política⁶⁷

⁶⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Autonomia municipal no Estado federal brasileiro. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 199–208, 2014. p. 202. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4623. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4623>. Acesso em: 7 abr. 2025.

⁶⁷ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. p. 55.

Nesse sentido, como bem explica Luiz Alberto David Araújo, “a descentralização política, leva a uma destruição de competências que, em regra, enumera as da ordem central, reservando para as ordens parciais as competências restantes”.⁶⁸

Dessa forma, para definir as competências atribuídas a cada ente, a Constituição estabelece as competências reservadas a cada um e determina as regras para o exercício das competências comuns. As competências privativas da União estão, em sua maioria, previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal; as competências estaduais, também chamadas de residuais, estão fixadas no artigo 25; e as competências municipais, voltadas para o interesse predominantemente local, estão no artigo 30.

Segundo Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁶⁹ a Constituição Federal optou por um sistema complexo, reunindo critérios horizontal e vertical para a partilha de competências, contemplando ainda hipótese de delegação de competência pela União aos Estados-membros. O critério horizontal foi adotado na definição de competências privativas, ou exclusivas, de cada esfera federativa. Nesse sentido, a Carta Magna optou pela enumeração das competências federais e municipais, reservando aos Estados-membros as remanescentes.

As competências privativas da União estão enumeradas nos arts. 21 e 22, as municipais encontram-se arroladas no art. 30 e as estaduais, no art. 25, todos da Constituição Federal. Além disso, no art. 23, a chamada competência comum aos três níveis político-administrativos da Federação, que delimita o campo de atividades em que deve ocorrer a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a ser delineada, quanto à forma, por lei complementar federal. No art. 24, vemos também a chamada competência concorrente, segundo a qual incumbe à União, ao Distrito Federal e aos Estados, excluídos os Municípios, legislar concorrentemente sobre determinados assuntos, respeitadas as normas de caráter geral estabelecidas pela primeira.

⁶⁸ DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. Entrevista com Luiz Alberto David Araújo: Interview with Luiz Alberto David Araújo. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 6, n. 22, p. 381–414, 2023. Disponível em: <https://www.r dai.com.br/index.php/rdai/article/view/entrvista22rdai>. Acesso em: 7 abr. 2025.

⁶⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 174.

Participando de lição emanada por Ricardo Marcondes Martins, há que se perceber que a leitura dos artigos 1º e 18 da Constituição federal:

(...) revela algo de extraordinária importância: o federalismo brasileiro é marcado pela autonomia municipal, mas uma autonomia não parecida com a encontrada nos Estados europeus, no sentido de uma autonomia administrativa, de maior ou menor amplitude. (...) No federalismo brasileiro os Municípios são entidades políticas autônomas, que estão em pé de igualdade com os Estados-membros. O princípio da autonomia federativa municipal é, pode-se dizer, verdadeiro idiotismo da linguagem constitucional brasileira.⁷⁰

Fixar este entendimento é de mister importância, pois dele decorrerá a elaboração da hipótese da competência privativa do município em relação a prestação de serviços públicos de saneamento básico, em especial a distribuição de água tratada e coleta e tratamento de esgotos.

2.5 Repartição de rendas na Constituição de 1988

A repartição constitucional de rendas é essencial para o Estado Federal, pois, ao se dividir as competências entre os entes federativos, é fundamental que a Constituição assegure os meios econômicos necessários para a execução dessas funções⁷¹. Assim, no que respeita à distribuição da renda tributária nacional, a Constituição de 1988 introduziu modificações importantes em favor dos Estados e Municípios, os quais foram contemplados com receitas adicionais, não só oriundas de novos impostos como também derivadas de uma maior participação em fundos fiscais, sem prejuízo da capacidade impositiva da União, que continuou a manter a situação privilegiada que desfrutava desde o estabelecimento da Federação.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu Título VI, cuidou da tributação e do orçamento, indicando, em primeiro lugar, a capacidade de todos os entes federativos para instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, passando, em seguida, a discriminar os impostos referentes a cada uma das ordens federativas (arts. 153 a 156), estabelecendo, ainda, um sistema de repartição das receitas

⁷⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 13.

⁷¹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 278.

tributárias (arts. 157 a 162)⁷², onde, em síntese, foi criado um mecanismo de cooperação financeira entre as ordens federais.

A União, é certo, perdeu alguns tributos, como o imposto sobre a prestação de serviços de transportes e comunicações, que passou para os Estados, e o imposto sobre combustíveis, que, reformulado, foi transferido para os Municípios. Em compensação, foi-lhe atribuída a competência para criar o imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar, bem como as chamadas contribuições sociais. Os Estados, por sua vez, perderam o imposto de transmissão de bens imóveis inter vivos, que foi transferido aos Municípios, conservando, contudo, o causa mortis, que passou a incidir, de forma mais abrangente, sobre bens e direitos. Estabeleceu-se ainda em benefício destes o imposto sobre a doação de bens e direitos e também sobre serviços de prestação de transporte interestadual e de comunicação.

De todo modo há que se perceber que a Constituição de 1988 deu novo alento aos Estados e aos Municípios, confirmando a tendência histórica de alternância entre períodos de centralização e descentralização da Federação, que se mostra ainda mais acentuado na atual fase evolutiva do sistema federativo. Ainda assim, tal métrica, só será possível de efetivação, se levada a cabo a presunção de obediência ao pacto federativo estabelecido em 1988. Tal premissa se reveste de elevado importância, pois trata de uma característica fundamental do constitucionalismo brasileiro, a de que o federalismo pressupõe o estabelecimento de uma Constituição rígida de uma divisão de competências entre as entidades federativas.

2.6 Intervenção federal

Além de as características apresentadas, o Estado Federal deve conter um dispositivo de segurança, necessário à sua sobrevivência. Esse dispositivo

⁷² Em 20 de Dezembro de 2023 foi promulgada a Emenda Constitucional Nº 132, alterando significativamente os mecanismos tributários, de modo que interferem diretamente na repartição de rendas previstas na Constituição Federal de 1988. Em termos resumidos, a Reforma Tributária, materializada na Emenda Constitucional (EC) 132, revoga pelo menos 5 impostos e contribuições, centralizando a tributação em dois novos tributos principais, além de alterar uma série de outras regras. Assim, ela opera uma profunda modificação no sistema tributário nacional. Ela estabelece um novo sistema baseado em valor agregado, que evita a cumulatividade de tributos ao longo da cadeia, além de criar regras específicas para determinar quais setores e bens serão beneficiados com isenções e reduções. Em última análise, o objetivo da proposta – anunciado pelos relatores da PEC e pelo Ministério da Economia – é simplificar o sistema, mas também reduzir desigualdades, desonerando os setores em maior vulnerabilidade econômica.

constitui, na realidade, uma forma de manutenção do federalismo diante de graves ameaças. Trata-se da intervenção federal⁷³. A intervenção está prevista na nossa Constituição como uma medida excepcional que visa garantir o pacto federativo, funcionando como um mecanismo de ajuste da tensão entre a autonomia local e a unidade nacional.

Para Márcia Pelegrini, a intervenção federal constitui uma peça decisiva no funcionamento do regime federativo. É o instrumento pelo qual se revela a superioridade política e jurídica da União sobre os estados-membros.⁷⁴ Ainda assim o Estado federal, repousa sobre um delicado equilíbrio de forças. Sua saúde depende do funcionamento equilibrado das relações entre os entes federados entre si e com a União. De um lado, forças centrípetas reforçam os vínculos associativos, fazendo prevalecer a vontade do todo (União) sobre as partes (Estados-membros); de outro lado, atuam forças centrífugas, de tendência desagregadora, que procuram sobrepor a conveniência das unidades federadas ao interesse coletivo.⁷⁵ Para a manutenção desse equilíbrio, a técnica constitucional desenvolveu diferentes mecanismos, que vão desde a solução das dissensões internas - as quais se traduzem, como regra, em conflitos de competência por um tribunal federal - podendo chegar até à *última ratio* do sistema, consistente na intervenção do governo federal nos entes federados, objetivando a preservação da União.⁷⁶ Desse modo ao se afigurar uma situação anômala nos estados que comprometa as relações próprias do sistema federal, encontra a União por meio da intervenção, a solução específica para afastá-la. Trata-se, portanto, de medida que visa sobretudo equilibrar o pacto federativo, sem o qual os estados-membros poderiam deturpar as linhas de organização e distorcer as linhas mestras do conjunto federativo. Neste sentido Luiz Alberto David Araújo indica que:

Para que o Estado Federal, portanto, defenda-se de eventual situação excepcional que possa causar-lhe a perda de um Estado-membro ou o exercício de alguns direitos expressamente anunciados na Constituição como ensejadores da intervenção, pode a União Federal decretá-la, havendo, nessa hipótese, a prevalência da vontade federal

⁷³ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.172.

⁷⁴ PELEGRINI, Márcia. *Intervenção estadual nos municípios – cumprimento de ordem ou decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 81.

⁷⁵ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 34.

⁷⁶ Op. cit. p. 34.

(representando todas as vontades parciais) contra a parcial, onde esteja ocorrendo a situação anômala.⁷⁷

Trata-se, na verdade de instrumento disponível aos poderes, que carrega sobre si um caráter excepcional. É o que apregoa Paulo Gustavo Gonet Branco, segundo o qual é “mecanismo drástico e excepcional, destinado a manter a integridade dos princípios basilares da Constituição, enumerados taxativamente no art. 34 da CF”⁷⁸. Essa constatação pode ser extraída do disposto no art. 34 da Constituição Federal, que prevê que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto em casos específicos, como, por exemplo, para manter a integridade nacional, garantir a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, assegurar o cumprimento de princípios constitucionais, entre outros.

Por outro lado, em relação aos municípios a não intervenção por parte dos Estados está prevista no art. 35, excepcionado igualmente em alguns casos, como por exemplo “deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada” (inciso I), “não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (inciso III), “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” (inciso IV).

Com efeito, a intervenção pode ser promovida pela União nos Estados, bem como pelos Estados nos Municípios e no Distrito Federal. A intervenção federal deverá ocorrer mediante decreto do Presidente da República, que deverá conter todos os requisitos formais indispensáveis à sua validade, como o prazo de duração, as condições para sua execução, a nomeação de interventor — quando cabível —, além de demais disposições necessárias para o cumprimento da medida. Compete ao Congresso Nacional exercer o controle político sobre o decreto interventivo, seja de forma imediata ou posterior, analisando as circunstâncias que justificaram a intervenção, especialmente quanto à legalidade de sua execução e à eventual ocorrência de abusos. Já a intervenção dos Estados nos Municípios está

⁷⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David. Características comuns do Federalismo. In: BASTOS, Celso (Coord.). Por uma nova federação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 49.

⁷⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 853.

expressamente prevista na Constituição Federal, como forma de preservação da integridade do pacto federativo.

2.7 Entes federados na Constituição Federal de 1988

De acordo com o art. 18 da Constituição Federal de 1988, são considerados entes federativos, todos dotados de autonomia, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios. Dessa forma, ao se referir a tais entidades, a Constituição lhes atribui capacidade administrativa e legislativa, bem como o poder de elaborar sua própria organização e estrutura normativa.

No que se refere aos Estados-membros, pode-se afirmar que constituem ordens parciais autônomas⁷⁹, independentes da União, mas que, em conjunto, formam o vínculo indissolúvel da Federação. Cada ente federativo é autônomo dentro dos limites de suas competências constitucionais. Nos termos do art. 25 da Constituição Federal, bem como do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os Estados organizam-se e regem-se por meio de suas próprias Constituições, elaboradas pelas respectivas Assembleias Legislativas, observados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

A aptidão para o autogoverno manifesta-se na prerrogativa conferida aos Estados de elegerem, de forma autônoma e sem necessidade de autorização do governo central, os integrantes de seu Poder Executivo. Nesse contexto, o artigo 28 da Constituição Federal estabelece que o governador e o vice-

⁷⁹ Sobre a autonomia, tome-se lição de Anna Cândida da Cunha Ferraz, segundo a qual: “a autonomia se classifica com a observação de quatro aspectos essenciais: a capacidade de auto-organização, a capacidade de auto-governo, a capacidade de legislar e a capacidade de auto-administração”. E afirma, ainda, que “a inexistência de qualquer desses elementos é suficiente para desfigurar a unidade federada como tal” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. p. 54). Também Raul Machado Horta entende que: “autonomia é a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos. Essas normas variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser, materialmente, normas estatutárias, normas legislativas e normas constitucionais, segundo a estrutura e as peculiaridades da ordem jurídica” (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 330). Já José Afonso da Silva qualifica autonomia como “governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal” (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.102). De todo modo, se para alguns autores a autonomia significa a competência para criar ordenamento jurídico, isto é, sinônimo de capacidade legislativa, para outros a autonomia envolve capacidade legislativa, executiva e de auto-administração. Apesar do dissenso, parece-nos que a última forma como sendo a mais adequada para tratar da autonomia dos Estados-membro, pois desta decorre o exercício pleno dessa autonomia e, portanto, da descentralização política em consonância com o Estado Federal instituído pela Constituição de 1988.

governador são os chefes do Poder Executivo estadual. Assim, o autogoverno exercido pelo Estado-membro adquire natureza intrínseca ao exercício das competências que lhe são próprias, concernentes às funções essenciais do Estado: a função administrativa, desempenhada por seu Poder Executivo; a função jurisdicional, atribuída ao seu Poder Judiciário; e a função legislativa, exercida por seu Poder Legislativo, evidenciando, dessa forma, a sua autonomia política.

No que tange à capacidade de auto-administração, compete ao Estado exercer, de maneira autônoma, suas atividades administrativas, estando submetido, de forma heterônoma, unicamente às normas constitucionais e legislativas pertinentes. Nesse sentido, a auto-administração configura-se como a aptidão do ente federativo para gerir sua própria estrutura financeira, administrar seus órgãos e servidores públicos, bem como fiscalizar as atividades públicas e privadas desenvolvidas em seu território.

No que se refere ao exercício do Poder Legislativo, o artigo 27 da Constituição Federal dispõe sobre a composição e a estrutura das Assembleias Legislativas estaduais. Por sua vez, o Poder Judiciário dos Estados é organizado com fundamento no artigo 125 da Constituição Federal, observadas as competências estabelecidas nas respectivas Constituições Estaduais. Conforme os artigos 125 e 126 da Carta Magna, o Tribunal de Justiça constitui o órgão máximo do Poder Judiciário estadual, incumbido do exercício da jurisdição em grau de recurso, ao passo que os juízes de direito detêm a titularidade da jurisdição de primeira instância no âmbito estadual.

Além disso, o art. 25, §3º, da Constituição Federal permite que os Estados-Membros por meio de Leis Complementares, criem 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.

Ainda sobre o poder constituinte dos Estados-membro e a decorrente instituição de um texto constitucional, é relevante destacar que tal poder é denominado de poder constituinte decorrente, uma vez que, embora autônomo, não é independente, ilimitado nem inaugural. Isto ocorre devido à relação direta que o Estado, enquanto ente federativo, mantém com o poder central da União⁸⁰. Assim, a

⁸⁰ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 84.

Constituição Estadual deve, por força dessa conexão, ser limitada e dependente da Constituição Federal, estando subordinada aos princípios e normas estabelecidos pela Carta Magna.

Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior informam que a

capacidade de auto-organização pode ser traduzida pela existência de Constituições Estaduais, que formam o cerne da estrutura jurídica das unidades federadas, nelas inserindo-se toda a estrutura organizacional dos Estados-membros. Assim, desde questões relativas aos órgãos e entidades públicas até matérias atinentes ao regime jurídico dos servidores públicos devem estar dispostas na respectiva Constituição Estadual.⁸¹

Isto posto, é pertinente observar que as limitações impostas ao poder constituinte decorrente decorrem da própria natureza do Estado Federal. A faculdade de o Estado-membro estabelecer regras de conteúdo interno de maneira ilimitada, sem a devida simetria⁸² com a ordem constitucional comum, comprometeria a unidade nacional do Estado Federal, ao fragmentar a soberania entre os entes federados. Assim, a limitação deve ser orientada unicamente para a preservação da estrutura federativa do Estado soberano. Caso contrário, ao detalhar excessivamente as diretrizes, a autonomia do ente federal poderia ser reduzida a um simples regulamento formal, de caráter cosmético e meramente taxonômico⁸³, fazendo com que a forma federada se dissipasse em um regime jurídico unitário de governo.

⁸¹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 187.

⁸² O princípio da simetria foi inicialmente enunciado proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 74.193/GB, julgado em 27.04.1973, DJ 29.06.1973, tendo por relator o Min. Aliomar Baleeiro. No acórdão, assentou o ministro que os Estados devem guardar simetria com o “modelo federal em matéria de divisão, independência e competência dos três poderes, assim como princípios reguladores do funcionalismo público”. Para Ricardo Marcondes Martins, tem-se que “ressalvada expressa disposição constitucional (da Constituição da República, por óbvio) em sentido contrário, aplicam-se aos Estados e aos Municípios os princípios e regras constitucionais fixados para a União”. Tal medida, segundo o autor visa sobretudo prover que as normas jurídicas são editadas para resolver conflitos sociais, de modo que a compreensão de seu sentido e alcance não pode dar-se com os olhos fechados para a realidade, assim, para dar vazão estas realidades tão prementes no tecido social, há que estabelecer mecanismos capazes de submeter os Estados-membro e municípios às mesmas regras constitucionais que são fixadas pela União. Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. O Município e o princípio da simetria. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, jan./jun. 2010.

⁸³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 86.

Sob o ponto de vista do ente federado “União”, tem-se que de fato com a reunião dos Estados-membros em derredor de um pacto federativo surge a necessidade de uma ordem central que venha a corporificar este e as competências que, em homenagem a ele, não devem pertencer a cada um dos entes federados, mas à ordem central. Só assim ficará caracterizada a existência de um único Estado, de um só país, dotado de soberania e fundamentado em uma Constituição. Essa ordem central é a União Federal. Como vimos, ela é parte do Estado Federal, não se confundindo com ele. Surge da reunião das vontades parciais⁸⁴.

De fato, a União age em nome de toda a Federação quando, no plano internacional, representa o País, ou, no plano interno, intervém em um Estado-membro. Outras vezes, porém, a União age por si, como nas situações em que organiza a Justiça Federal, realiza uma obra pública ou organiza o ser viço público federal.

O Distrito Federal, como ente federado, reúne características dos Municípios e dos Estados-membros⁸⁵, com predominância deste último. Isto ocorre, por exemplo, em relação a representação, que é semelhante à de Estado-Membro, elegendo três senadores e ficando seu povo representado determinado número de deputados. Assim é que seu governador será eleito diretamente pelo povo (art. 32, § 2º), disporá de uma Câmara Legislativa cuja competência inicialmente prevista é a de votar uma lei orgânica que o regerá. Dessa forma passa o Distrito Federal a gozar de autonomia de auto-organização (art. 32), restrita, embora, à organização administrativa, considerando-se a competência da União para legislar sobre organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do art. 22, XVII. Acrescente-se, contudo, que a competência da União se cinge a normas gerais, conforme decorre do disposto na letra d do inc. II do § 1º do art. 61. Recebeu também as competências legislativas deferidas aos Estados e aos Municípios (art. 32, § 1º). O Distrito Federal ainda dispõe de competência legislativa

⁸⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 182.

⁸⁵ Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior informam que “O Distrito Federal é figura singular da forma federal do Estado brasileiro, pois, indicado como capital da República, seu perfil jurídico não se enquadra nem no do Estado-membro, nem no do Município, embora tenha sido expressamente reconhecido como ente integrante da Federação. Nesse sentido, não pode ser identificado a partir do regime jurídico de nenhuma dessas entidades. Ao contrário, possui perfil jurídico próprio, demarcado a partir de peculiaridades constitucionais do seu regramento” (ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 199).

concorrente com a da União, nas matérias previstas no art. 24. Os tributos pela Constituição atribuídos aos Estados e aos Municípios cabem ao Distrito Federal em seu território.

Por fim, adentraremos a descrição e considerações sobre o ente federado Município. Assim, primordialmente, cumpre esclarecer que o art. 1º da Constituição Federal traz o Município como integrante da forma federativa de Estado, preconizando que a República Federativa do Brasil é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Dessa forma, o Município integra a ordem administrativa e política, tendo reconhecida a sua autonomia, como se verifica do art. 18 da Constituição Federal. Ademais, a autonomia municipal é tema prestigiado pelo constituinte federal, que a colocou entre os princípios sensíveis, de necessária obediência pelo constituinte decorrente (art. 34, VII, c), e cuja inobservância implica a decretação da intervenção federal no respectivo Estado-membro. Por essas razões entendemos o Município como entidade componente da federação em obediência aos parâmetros da Constituição.

Compartilhando desta posição Pedro Serrano reitera que “a Constituição de 1988 determinou a participação do Município na Federação como ente político, imputando-lhe capacidades inovadoras, permitindo-lhe a organização por regramento próprio, autonomia legislativa, administrativa e fiscal”⁸⁶. Na mesma linha Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

Com efeito, o Município recebe competências próprias, tem autonomia e pode auto-organizar-se por meio de lei orgânica. De todos os característicos comuns do federalismo, o Município só não possui a faculdade de fazer-se representar junto ao Senado Federal, mas tal traço não pode afastá-lo da integração federativa.⁸⁷

E ainda Alexandre de Moraes, segundo o qual

a autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplex capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e auto administração. Dessa forma, o município auto-organiza-se através de sua lei Orgânica Municipal, e, posteriormente, por

⁸⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 94.

⁸⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 173.

meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.⁸⁸

Desse modo, em total aderência à arguição acima, concebe-se que a Constituição Federal de 1988, imputou ao Município uma condição pacificamente autônoma, ampliando-lhe o alcance de suas competências políticas e administrativas. Apesar de existirem entendimentos em sentido contrário – falaremos - adotamos este por ser o mais adequado à letra constitucional, e também por ser a base sobre a qual repousa o método de construção da análise que este trabalho pretende realizar em relação a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

Assim, em face do dissenso existente na doutrina quanto a autonomia municipal, perfaz-se destacar o entendimento de José Afonso da Silva, segundo o qual o município é apenas “uma parte integrante da Federação” e prossegue:

como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados.⁸⁹

A crítica do autor concentra-se no fato de que a Constituição Federal conferiu ao município o verdadeiro status de unidade federada. Segundo ele, a característica essencial de qualquer Federação reside na distribuição do poder governamental entre unidades regionais. Na grande maioria das Federações, essa distribuição ocorre de forma dual, constituindo duas esferas de governo: a central e as regionais (União e Estados federados), que atuam sobre o mesmo território e o

⁸⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2010. p.281.

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 647.

mesmo povo⁹⁰. Mas no caso da federação brasileira essa lógica é contrariada, de modo a ser revestida de certa “peculiaridade”.

Também José Nilo de Castro, que por sua vez, acrescenta novos argumentos para afastar os Municípios das entidades federadas:

A Federação, dessarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e da participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art. 60), como o podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF. Ainda, o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente só pode ser rejeitado por 2/3 dos Vereadores, esse quórum qualificado não é exigido, na Constituição da República, para os entes federativos (União e Estados).⁹¹

De todo modo, outra vertente da doutrina considera amplamente pacificado que os Municípios são autônomos conforme disposto na Constituição, não estando sujeitos às imposições do Estado. Isso porque atuarão em colaboração com este nas deliberações e execuções de políticas públicas, incluindo a titularidade sobre determinados serviços, mesmo que prestados em regiões metropolitanas.

Por esta razão, afirma Elton Krause, “entre o Município e o Estado Federal há reciprocidade autonômicas. A prerrogativa de auto-organizar-se pela via da Carta própria”⁹², e desse modo pode o município ser elevado ao status de “unidade autônoma de poder dentro de nossa peculiar estrutura federativa tridimensional, o Município é, enfim, uma entidade infra-estatal rígida, tais quais, a União e o Estado-membro”⁹³ o que corrobora este caráter fundamental relacionado a autonomia municipal para participar das decisões a ele intrinsecamente ligadas.

Por derradeiro, impende trazermos para este estudo os conceitos concernentes ao federalismo cooperativo. De fato, com a restauração do

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 647.

⁹¹ CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1991. p.37.

⁹² KRAUSE, Elton A. *A Formação da Política Municipal e as Condições de Elegibilidade*. Porto Alegre: Memória Jurídica, 2002. p. 30.

⁹³ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 342.

federalismo pela Constituição Federal de 1988, as políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas dentro dos marcos do sistema federal, ou seja, com a coordenação e cooperação da União e todos os entes federados. Segundo Gilberto Bercovici, o federalismo torna-se um instrumento de integração, sendo, inclusive: “essencial para a configuração do espaço econômico: afinal, a unificação do espaço econômico é uma garantia da unidade nacional”⁹⁴. Por isso mesmo que o autor apregoa que a “solução federal” seria a mais adequada para a questão regional, uma vez que a integração das regiões, torna-se, *prima facie*, condição para a institucionalização e organização da estrutura política, vez que opera na estrutura territorial brasileira severos desequilíbrios regionais, com uma região sul/sudeste mais desenvolvida e uma região norte/nordeste carente de muitos serviços públicos que sejam prestados de maneira adequada.

De todo modo tem-se como objetivo deste modelo, a ideia de que se realize a cooperação entre todos os núcleos de poder para solucionar problemas sociais e econômicos. Veja-se o que a Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo a própria concepção de federalismo cooperativo, quando elenca as competências previstas no artigo 23, comuns a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Nesse ponto, como bem alerta Gilberto Bercovici, “na cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais”⁹⁵. A ideia de exercício comuns de determinada competência recai sobre o fato da imbricação existente em inúmeras matérias e programas de interesse comum, muitas vezes sendo de difícil constatação a sua atribuição a um ente isolado. Este óbice, veremos adiante, está no cerne do problema da atribuição das competências para o ente responsável, via norma constitucional, para a prestação de serviços públicos de saneamento básico. De todo modo o fato incontestado é que o interesse comum, via de regra, viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação.

De fato, a Constituição Federal de 1988 consolidou o pacto federativo, especialmente ao conferir autonomia aos municípios, caracterizada pelo fortalecimento das competências municipais e pelo poder de auto-organização dos

⁹⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdade regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 240-241.

⁹⁵ Op. cit. p. 152.

Municípios, por meio das Leis Orgânicas. Ademais, a Carta Magna incentivou o regionalismo, embora não tenha adotado o federalismo de Regiões. Além das Regiões Metropolitanas, a Constituição instituiu as microrregiões e aglomerações urbanas, como resultado da criação por parte dos Estados-Membros, com o objetivo de promover a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Nos valemos novamente dos ensinamentos de Gilberto Bercovici, que afirma que a Constituição de 1988 consagrou a cooperação federativa, de forma a a autonomia de todos os entes federados, promovendo o equilíbrio de atribuições entre todos os núcleos de poder. Deste modo imbricam-se relações de coordenação e cooperação entre os entes, conforme esclarece o autor:

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes.⁹⁶

Veja que a constatação do autor corrobora a ideia de um federalismo de cooperação que visa sobretudo a ajuda e a coadjuvação necessária entre os entes para a concretização das formas de prestação de serviços públicos pelo Estado. Como adverte Ricardo Marcondes Martins, “o signo “cooperação” da expressão “federalismo cooperativo” não tem por conteúdo semântico a substituição. Cooperar é ajudar, não é substituir”.⁹⁷

3 Epílogo

Neste primeiro Capítulo nos propusemos a analisar o Estado Federal em sua acepção constitucional, nosso objeto foi, desde o início, fundamentar

⁹⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdade regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 151.

⁹⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 39.

uma posição jurídica para fortalecer o que entendemos de repartição de competências entre os entes federativos, fundante da acepção de descentralização administrativa do Estado.

Assim, o Estado Federal, como visto, composto pela tríade União, Estados e Municípios, que referenda a ideia de autonomia e portanto de auto-governo e auto-administração, nada mais objetiva a divisão de poder entre as unidades autônomas, os entes federados, pensado como forma de separação de poderes⁹⁸, para que a limitação de poderes pudesse ser levada a cabo e assim permitir a instituição de um sistema de governo mais democrático⁹⁹. Tal medida se nota pelo fato de haver, neste modelo, um grau de divisão de competências bastante elevado, que visa sobretudo transformar “os níveis verticais de poder em guardiões recíprocos dos direitos fundamentais do cidadão”¹⁰⁰, o que carrega em si um forte componente democrático. Ademais, o Constituinte de 1988 favoreceu um determinado regionalismo, sem adotar o federalismo de Regiões. Além das Regiões Metropolitanas, um exemplo, a Constituição criou as microrregiões e aglomerações urbanas como fruto da criação pelos Estados-Membros com o intuito de promover a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Não se trata de ente, mas sim de região administrativa que busca, acima de tudo, fomentar um certo federalismo cooperativo.

De todo modo, esta forma de organização política, vai permitir uma atuação conjunta naquilo que for de interesse geral dos cidadãos, possibilitando e favorecendo a conjugação de esforços dos diversos entes federados para alcançar o bem comum. A federação, nesse sentido, é a reprodução, no plano político-jurídico, da ideia de vida em sociedade: a agregação de todas as forças dá ao todo que daí resulta aquilo que individualmente não seria possível.

A descentralização gerada pelo Estado federal, ademais, tem o potencial de trazer maior eficiência à atuação estatal, especialmente no tocante à

⁹⁸ Explicando o modelo norte-americano, por exemplo, Canotilho assevera que “O federalismo é considerado um elemento central do esquema constitucional de separação de poderes”. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 587.

⁹⁹ Também Dalmo de Abreu Dallari indica que a forma de estado criada a partir do federalismo possibilita “com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que não impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos totalitários” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 256).

¹⁰⁰ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 249.

gestão de políticas públicas e à alocação de serviços públicos, que poderão ser melhor adequados às especificidades de cada local, de cada Estado-membro. Por isso é que a Constituição Federal, ao estipular as competências para atuação de cada ente federado, quis com isso favorecer o atendimento das demandas presentes na sociedade: uns de maneira abrangente, como por exemplo a segurança pública; outros de forma local, e o saneamento básico é um deles, outros de forma coordenada. Tratam-se, em verdade, das competências exclusivas, concorrentes e residuais (Estados), como explicitado no texto constitucional.

Com efeito, diante da atribuição de competências políticas aos diversos entes da Federação e da observância ao princípio do pacto federativo, além de outros mandamentos constitucionais, constata-se que o modelo constitucional brasileiro é marcado pela irredutibilidade das cláusulas pétreas. Tal característica confere à Constituição Federal um caráter rígido, na medida em que veda sua modificação por meio de instrumentos legislativos ordinários, reservando tal prerrogativa exclusivamente ao poder constituinte. Qualquer tentativa de contrariar essa estrutura normativa implicará, inevitavelmente, a inconstitucionalidade da norma que pretenda suprimir ou abolir tais cláusulas.

Em vista do exposto, podemos também conformar um conceito de Estado Federal segundo o qual trata-se de **uma aliança indissolúvel de Estados em um determinado espaço geográfico mediante o exercício de sua soberania, que tem como base de criação uma Constituição de caráter rígido, derivante de um poder superior à legislatura, a qual é o único poder competente para alterá-la, que visa assegurar a autonomia dos integrantes em relação a matérias por eles afetos e a eles designadas, que devem ser realizadas por seus próprios meios, substabelecidas por meio de competências próprias e exclusivas.**

Capítulo 2) AS REGIÕES METROPOLITANAS

1 Breve introito. 2 As cidades como solução. 2.1 Cidades no Brasil: breve histórico. 3 Conceito de região metropolitana. 4 O regime jurídico das regiões metropolitanas. 4.1 Histórico. 4.2 A região metropolitana na Constituição de 1988. 4.3 Natureza jurídica da região metropolitana. 5 Organização, planejamento e gestão da Região Metropolitana. 6 Funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e competências para sua execução. 7 Competências administrativas e legislativas na organização e execução das funções públicas de interesse comum. 8 Epílogo.

1 Breve introito

Feitas essas considerações sobre o Estado Federal, cumpre, a seguir, desenvolver os conceitos e análises referentes à configuração de uma possível “quarta” figura estatal presente no ordenamento jurídico pátrio. Está-se a falar das Regiões Metropolitanas. De fato, esta espécie de arranjo populacional, é resultado de um de um processo histórico de mudança na estrutura econômica e urbanística do país, que gerou um crescente fluxo de migração das populações rurais para as grandes cidades¹, e que se tornou uma realidade assente na demografia

¹ A partir dos 1950 iniciou-se um período marcado por uma profunda concentração econômica e populacional no Brasil, manifestada no processo da metropolização. Esta década foi marcada por um intenso êxodo rural e por fluxos migratórios de longas distâncias e de grande volume, sobretudo do Nordeste para os grandes centros de desenvolvimento econômico do país, na região Sudeste - destacadamente as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. A década de 1960 também foi marcada por um intenso êxodo rural, além da ocupação de extensas áreas do Centro Oeste e da Amazônia em função da criação da Zona Franca de Manaus e da expansão de fronteiras agrícolas e minerais incentivada pelo regime militar (MARTINE, G.; CAMARGO, L. Crescimento e distribuição da população brasileira: tendências recentes. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [S. l.], v. 1, n. 1/2, p. 99–144, 1984. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 11 fev. 2025). Com a relativa estabilização dos níveis de mortalidade e o início de um declínio mais generalizado da fecundidade na década de 1970, as migrações internas tornaram-se o principal mecanismo de redistribuição populacional no Brasil. Nesse período, a população brasileira tornou-se majoritariamente urbana e as migrações internas passaram a ser predominantemente do tipo urbano-urbano (MATOS R; BAENINGER R. 2004. Migração e urbanização no Brasil: processos de concentração e desconcentração espacial e o debate recente. *Cadernos do Leste, IGC/UFMG*, v. 6, n. 6, p. 7-44. Belo Horizonte. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caderleste/article/view/13091>. Acesso em: 11 fev. 2025). A década de 1980, a de pior desempenho econômico da história moderna brasileira, foi um período de inflexão nas tendências de redistribuição da população. Neste período, ocorreu uma nítida redução da migração rural-urbana e inter-regional e do ímpeto de concentração em grandes cidades ou cidades cada vez maiores, especialmente na região Sudeste, indicando uma mudança significativa no padrão de urbanização. Na década de 1990, as migrações brasileiras foram marcadas pela redução dos fluxos de

populacional brasileira. Tal medida, por sua vez, demandou uma maior procura por atividades públicas pela população ali residente. Assim, face esta constatação e considerando os objetivos do Estado frente ao desenvolvimento nacional e a concretização dos direitos sociais da população, vislumbra-se um enorme desafio em vista da complexidade existente na execução dessas demandas e que, portanto, impõem uma eficiente ação estatal.

Iniciaremos este capítulo com considerações sobre as cidades, seu processo histórico de formação e os conceitos jurídicos relacionados a esse tipo de arranjo urbano. Em seguida, abordaremos a sua conexão com o aglomerado urbano – a região metropolitana – ou seja, como, a partir de centros urbanos de maior relevância, novas concentrações populacionais se formam ao redor de um município central, geralmente aquele que possui maior importância e infraestrutura, atendendo às populações dessa área geográfica.

Partimos em seguida para trazer uma conceituação de região metropolitana frente a doutrina jurídica colacionada para em seguida firmar um regime jurídico adequado a este tipo de arranjo metropolitano, sem perder de vista considerações históricas quanto a esse tipo de figura regional, bem como, a partir deste estudo sistemático, vê-se consolidar as diretrizes normativas dessa figura na Constituição Federal de 1988. Tentaremos assim extrair do ordenamento vigente algumas conclusões que permitam, por exemplo, entender como se organizam e são executados os serviços públicos² nestes espaços, bem como ditar uma adequação

longa distância, particularmente aqueles dirigidos às fronteiras agrícolas. Até mesmo a região Norte mostrou uma perda de população rural nesta década, após um período de vinte anos de atração migratória para suas cidades e áreas rurais. Contudo, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e o Distrito Federal mantiveram-se como áreas de absorção de migrantes do Nordeste durante esse período (CARVALHO, Rodrigo Coelho de. As migrações e a urbanização no Brasil a partir da década de 1950: um breve histórico e uma reflexão à luz das teorias de migração. *Revista Espinhaço*, 8(1), 24–33. Disponível em: <https://zenodo.org/records/3345139>. Acesso em: 11. fev. 2025).

² Com o fito de delimitar o escopo conceitual deste trabalho, a atividade relacionada a serviços públicos é aquela atinente representação de serviço público adotada por Ricardo Marcondes Martins, segundo o qual os serviços públicos “são atividades de titularidade do Estado, consistentes no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados, passíveis de fruição singular, cuja prestação é imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade”. Ainda segundo o autor, tendo em vista o sentido dado pelo texto constitucional à expressão “serviço público”, a partir de um processo de interpretação hermenêutica em função do inciso V do art. 30 e do caput do art. 175 da Constituição Federal de 1988, o serviço público apresenta quatro traços fundamentais: a) serviços públicos, por determinação constitucional, são atividades de titularidade estatal. É o que consta do caput do art. 175: incumbem ao Poder Público; b) diferencia-se, no texto constitucional de 1988, o serviço público da função pública serviços públicos são, em regra, passíveis de outorga aos particulares, a concessão ou a permissão só são vedadas quando o texto indicar o contrário; funções públicas são, em regra, insuscetíveis de delegação aos particulares, a delegação só é autorizada quando o texto indicar o contrário.; c) o terceiro traço decorre da interpretação a contrário do inciso V

concertada da figura regional quanto as suas competências e a decorrente aplicação no âmbito do direito brasileiro em face do pacto federativo. Por isso mesmo a imperiosa necessidade de se empreender uma análise do regime jurídico da Região Metropolitana, que conforme seus elementos fundadores, como por exemplo, sua criação e funcionamento no contexto do sistema normativo.

Sendo assente a realidade regional ao redor do Brasil em razão deste processo crescente de urbanização, resultando na instituição de diversas regiões metropolitanas em todo território nacional³, pretendemos em seguimento discutir as formas de organização, planejamento e gestão destes espaços e seus desafios frente as demandas sociais desse ambiente coletivo, para que, de certo modo, permita-se vislumbrar diretrizes adequadas quanto a concretização de tais demandas em face ao ordenamento jurídico vigente.

Por isso mesmo, diversas atividades essenciais para esses espaços tornam imperativa a prestação eficiente de serviços públicos e a oferta de infraestrutura adequada. Isso pressupõe a ideia de uma prestação voltada para um interesse comum no espaço conurbado, razão pela qual procederemos à análise das funções públicas de interesse comum, bem como das competências administrativas e legislativas relacionadas às regiões metropolitanas, conforme definido pelo ordenamento jurídico vigente. A depender da atividade que se empreende no espaço conurbado, verificar-se-á uma determinada competência para sua prestação. De fato, existirão serviços públicos que são manifestamente de interesse comum e, portanto,

do art. 30 e do caput do art. 175, assim como regra geral, todo serviço público pode ser outorgado aos particulares por concessão ou permissão. Essa regra geral só é afastada pelo próprio texto constitucional - vale dizer, faz-se necessária uma indicação textual de que determinado serviço é insuscetível de outorga. Justamente essa regra exige diferenciar serviços de funções públicas. Pois bem: essa regra também exige restringir os serviços públicos ao oferecimento de utilidades ou comodidades materiais passíveis de fruição singular pelos administrados. Desse modo, aqueles serviços que não são passíveis de fruição singular, não são passíveis de outorga por concessão ou permissão; e, por conseguinte, não podem ser qualificadas como serviços públicos; d) o serviço público exige a necessidade social da prestação da utilidade ou comodidade; a prestação deve ser imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade. Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 203-211. Registre-se que no Capítulo 3 trataremos mais detalhadamente sobre o conceito de serviço público.

³ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou recentemente, a atualização de 2023 dos Recortes Metropolitanos e Aglomerações Urbanas, A atualização mostra a criação de uma nova região metropolitana no estado de Goiás, a inclusão de um novo município na Região Metropolitana de Belém (PA) e a adequação das regiões metropolitanas do estado do Maranhão. Com isso, existem atualmente, no país, 77 regiões metropolitanas (AGÊNCIA GOV. Notícias, 2024. *Brasil tem agora 77 regiões metropolitanas, segundo pesquisa divulgada pelo IBGE*. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/brasil-tem-agora-77-regioes-metropolitanas-segundo-pesquisa-divulgada-pelo-ibge>. Acesso em: 02 abr. 2025.

perfazem uma competência “regional”, e outros que inferem um interesse eminentemente local, de titularidade de um município, por exemplo. Desta constatação, veremos, poderá haver uma certa desavença quanto a titularidade de determinado serviço ou atividade, criando um ambiente de instabilidade jurídica no sistema normativo e jurisprudencial, com situações que resultarão, por exemplo, em edições de leis manifestamente inconstitucionais, porquanto perfazem a destruição de princípios basilares da Constituição Federal de 1988, como o princípio do pacto federativo. Desse modo, procuramos realizar um esforço argumentativo no Capítulo 1 para fixar conceitos e fundamentos do Estado Federal como forma de pacificar estas questões em face da instituição das regiões metropolitanas.

Ainda assim cumpre esclarecer que, conforme já dissemos, a federação tem uma dimensão tripartite, com competências bem estabelecidas entre a União, Estados e Municípios, porém um problema se apresenta quando tentamos estabelecer estas competências em meio a região metropolitana devido a atribuição destas a determinado ente federado. Desse modo responder a questões como por exemplo: a quem compete titularizar determinados serviços públicos nas regiões metropolitanas ou mesmo quando há interesse local envolvido que necessita de atuação regional para melhor execução da atividade no espaço conurbado, quem deverá deter a titularidade do serviço.

Veja-se que estas respostas não são simples, de todo modo, para o alcance destes objetivos perpassaremos as regras previstas no sistema jurídico brasileiro e traremos um conjunto de análises doutrinárias sobre o tema, para ao final deste Capítulo buscar um entendimento consentâneo quanto a titularidade dos serviços de interesse comum e de interesse local nas regiões metropolitanas. Pretendemos assim erigir um panorama jurídico que permita indicar uma atuação válida na região metropolitana para a assunção destes serviços, consoante as diretrizes emanadas na Constituição Federal de 1988.

2 As cidades como solução

Não se pode olvidar que ao longo da história o desenvolvimento nos diversos campos das ciências, permitiu que as sociedades constituíssem formas mais coesas e produtivas de se organizar. Se em tempos medievais as cidades experimentaram uma fragmentação do mundo urbano a partir de um processo de

ruralização e esvaziamento muito intenso; com o advento da sociedade moderna vê-se, por outro lado o renascimento urbano⁴. Trata-se de um crescimento das cidades, tanto em população quanto em extensão territorial. É o processo em que o espaço rural se transforma em espaço urbano, com a conseqüente migração populacional do tipo campo–cidade que ocorre de forma intensa e acelerada⁵. Tal medida só foi realizável em face de novas tecnologias que foram introduzidas na produção de alimentos, nas transformações dos sistemas econômicos precipuamente extrativos para modos de produção capitalistas, bem como nos sistemas políticos organizados, que permitiram a busca por melhores condições de sobrevivência e desenvolvimento social⁶.

Tal processo que se intensificou, como dito, a partir da idade moderna, tem seu pleno desenvolvimento no século XX⁷, decorrência lógica dos crescentes ganhos para os mais diversos ramos do saber humano. O resultado é um

⁴ Lenio Streck e José Bolzan sobre o processo de urbanização advindo da idade moderna informam que as transformações no modo de produção e sistema político-econômico, permitiram o surgimento de uma sociedade mais coesa e aglomerada, nesse sentido “diferentemente da produção agrícola feudal – tendencialmente estável – a produção artesanal e a manufatureira para ser levada ao mercado tinha rendimentos variáveis, o que gerava, em conseqüência, inovação social. Os pequenos reinos constituídos depois da queda do Império romano deram lugar a algumas unidades maiores e mais estáveis: a Florença dos Médicis, a unidade política de Castela y Aragão, os reinos de Inglaterra e França, para citar alguns, até chegar às monarquias absolutistas da modernidade” (STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. *Ciência Política & Teoria do Estado*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 23).

⁵ A transformação da vila medieval em cidade-capital de um Estado moderno vai operar uma reorganização radical na forma de organização das cidades. O primeiro elemento que entra em jogo é a questão da mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de ouro. Cf. ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995. p.39.

⁶ Ainda Raquel Rolnik nos situa no momento em que o advento de uma nova classe social, a burguesia, que acorre aos centros urbanos para realizar as operações de comércio cada vez mais frequentes nas crescentes cidades, aliado a migração daqueles antigos servos, agora libertos, para estes aglomerados urbanos, irá resultar em um crescente fluxo campo-cidades. Para dar conta desse contingente de pessoas, a então nova classe social burguesa é compelida à especialização do trabalho, esta especialização levará a maior produtividade das atividades manufatureiras e também à necessidade de maior contingente de mão de obra, tal qual um sistema que se retroalimenta para poder subsistir. Cf. ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995. p.71-76.

⁷ De acordo com José Antonio Ocampo “a internacionalização da produção das empresas remonta ao final do século XIX, como subproduto dos processos de concentração econômica nos países industrializados, de onde provêm até hoje as grandes empresas transnacionais. Este constituiu o primeiro passo para o desenvolvimento de sistemas de produção integrados, que permitem segmentar o processo produtivo em suas diversas etapas e especializar fábricas ou empresas subcontratadas localizadas em vários países na produção de componentes, fases do processo produtivo e montagem de modelos particulares” (OCAMPO, José Antonio. *Globalização e desenvolvimento*. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, 2002. v. 1, p. 299-331. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11935/2/Globaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20desenvolvimento_P.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025). Ora tal dinâmica, em geral, fez com que o século XX experimentasse um incremento de desenvolvimento tecnológico, entre outros campos do saber, como nunca antes visto na história, incrementando sobremaneira os modos de produção capitalistas.

crescimento exponencial da qualidade de vida das pessoas, nas expectativas de longevidade e na natalidade⁸. O crescimento populacional decorrente permitirá assim o aparecimento de cidades cada vez mais densas. São as cidades o núcleo essencial do desenvolvimento das sociedades em espaços densamente povoados, lugar comum onde se encontram todos os meios necessários para uma melhor condição de vida da população que ali ocorre.

Desse modo, pode-se afirmar que estes núcleos sociais são o lugar onde se concentram todos os bens necessários para a construção mais adequada e perene da sobrevivência dos indivíduos. Esta dinâmica se processa pelo acesso a sistemas de saúde mais robustos, pela disponibilização de meios de transporte mais adequados, pela disponibilização de serviços públicos dos mais diversos setores, bem como a oportunidade de trabalho em escala maior aos cidadãos, entre tantas inúmeras situações que fazem a migração aos centros urbanos ocorrer de forma mais intensa. Daí poder concluir-se que essa migração é fenômeno natural a que se submetem os indivíduos. É, pois, a busca pela sobrevivência, que fazem as pessoas encontrarem aqueles mecanismos para concretizar esse desejo inerente humano de se perpetuar. Se as cidades permitem, nesse sentido, essa busca, serão elas o lugar para que todos acorrerão⁹.

Nesse diapasão a concentração metropolitana será processo que faz aparecer, na mesma medida, os centros pelas quais as distâncias entre as mais diversas cidades vai se encurtando, uma vez que esse crescimento se manifesta de tal modo, que em torno de determinados núcleos urbanos outros vão se agregando, integrando-se a ponto de comporem uma nova realidade urbana. Assim as várias unidades integradas formam um aglomerado único, estabelecendo entre si relações mutuas de organização, cooperação e dependência, de modo que parecem constituir verdadeira unidade urbana.

⁸ Para se ter uma ideia, apenas ficando no Brasil, em 1940 a expectativa de vida do brasileiro ao nascer era de 42 anos, em 2023 passou a ser de 76,4 anos (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 29.nov.2024. *Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pós-pandemia*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia#:~:text=A%20expectativa%20de%20vida%20dos,e%2011%2C4%20para%20mulheres>. Acesso em: 11. fev. 2025.

⁹ Raquel Rolnik sintetiza bem esse caráter aglutinador de pessoas em torno da cidade, caracterizando este tipo de aglomeração humana como “imã”, uma vez que funciona como “um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens”. Cf. ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995. p.12.

O termo cidade apresenta vários significados, conforme ensina José Afonso da Silva, a cidade antes de tudo deve ser um núcleo habitacional urbano, dotado de:

(1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.¹⁰

Atendidos estes critérios, segundo o autor, pode-se conceituar cidade. Prosseguindo, enumera três elementos necessários, um demográfico, outro econômico e um relativo a subsistemas¹¹. Ao longo da história humana, esses três elementos irão interagir de forma a estabelecer uma dinâmica que ensejará o desenvolvimento de agrupamentos humanos mais adensados. Este último elemento, prossegue o autor, é aquele que mais se aproxima de um conceito jurídico-político, conceito este que interesse a este estudo, senão vejamos:

O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.¹²

Do ponto de vista econômico Alaôr Caffé Alves nos alerta o quanto essa dimensão se mostra importante para estabelecer as bases de adensamento humanos:

A função básica da cidade é produzir e distribuir bens e serviços para um determinado espaço, tornando-se ela o centro de atração ou polarização desse espaço. O poder dinamizador da função industrial, além de ser um fator de transformação da estrutura econômica do mundo rural, é elemento propulsor da integração nacional. Por outro lado, como os bens e serviços apresentam diferenças quanto à frequência do consumo, surgirão forçosamente alguns centros urbanos mais equipados, mais especializados, exercendo

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico Brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.24.

¹¹ Op. cit. p 24-25.

¹² Op. cit. p 26.

funções mais complexas relativamente a outros centros que permanecem sob sua influência. À medida que os bens e serviços se especializam, mais sofisticados e raros se tornam, concentrando-se nas cidades maiores onde existem as condições específicas para sua produção e consumo.¹³

De maneira análoga, as cidades experimentam de forma intensa o processo de industrialização e urbanização, os quais, por sua vez, resultam no aumento da densidade demográfica, em virtude da atração de empregos e da infraestrutura oferecida pelos núcleos urbanos, conforme elucidado por Eros Roberto Grau:

Nestes polos verificamos, com muita frequência, simultaneidade de dois processos que se implicam mutuamente, o de industrialização e o de urbanização: a expansão industrial atrai mão-de-obra aos pontos que se difunde, ao mesmo tempo em que, a disponibilidade desta, acrescida à existência de excedentes de capitais ali gerados e de capacidades de consumo em potencial, carentes nas regiões que não centralizam atividades econômicas, propicia, naturalmente, aquela expansão. A industrialização, assim, acarreta, além de uma série de outras consequências interativas, ampliação do setor terciário, consolidação de uma infraestrutura financeira, etc – intenso crescimento demográfico, nos pontos em que se localiza.¹⁴

Assim tal dinâmica será o mote pelo qual se justificará o processo de adensamento populacional. Esse processo parece ser coerente com um modelo geral, como dito, próprio da dinâmica da busca pela sobrevivência em uma sociedade em constante modificação e evolução. O fim último para a sociedade parece ser uma migração constante para os centros urbanos, pois é ali que se estabelecem todos os equipamentos necessários à melhora da condição de vida das pessoas.

2.1 Cidades no Brasil: breve histórico

Sendo o fenômeno das aglomerações em torno das cidades algo inexorável no desenvolvimento das sociedades, buscamos aqui apresentar uma

¹³ ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky, 1981. p.105.

¹⁴ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: José Buschatsky, 1974. p.13.

síntese de como ocorreu esse processo no Brasil. Tal premissa é de mister importância na medida em que permite entender com maior clareza a constituição das regiões metropolitanas no país.

Com a colonização vê-se surgir a necessidade de criação dos primeiros aglomerados populacionais. Nos primórdios, estas estruturas tinham como função a extração de recursos naturais para envio à Coroa Portuguesa em face de um modelo econômico baseado na exploração de matérias primas na colônia. Neste período inicial, a formação urbanística brasileira começava a ser fundida com espécies de moradas agrícolas e de pequenos vilarejos. Neste contexto, a formação do território brasileiro nos primórdios de sua ocupação submete-se a uma política colonial que visava organizá-lo como uma imensa retaguarda para os mercados europeus¹⁵, sendo tal política vigente até quase o fim do século XVII¹⁶. Assim, essa experiência colonial portuguesa enquadrava-se nos padrões que constituíam a expansão comercial europeia, baseada em conquistar bases territoriais já povoadas nas quais a produção organizada apresentasse-se como capaz de oferecer produtos pertinentes ao mercado colonial europeu, ao mesmo tempo que proporcionassem expressivas vantagens financeiras.

A primeira cidade brasileira foi São Vicente¹⁷¹⁸, fundada por Martim Afonso de Souza, que tinha como atividades principais o plantio de cana-de-

¹⁵ José Murilo de Carvalho anota que nos períodos iniciais da colonização portuguesa no Brasil, consideraram-se dois elementos fundamentais para a empreita, segundo o autor: “O primeiro deles tem a ver com o fato de que o futuro país nasceu da conquista de povos seminômades, na idade da pedra polida, por europeus detentores de tecnologia muito mais avançada. O efeito imediato da conquista foi a dominação e o extermínio, pela guerra, pela escravização e pela doença, de milhões de indígenas. O segundo tem a ver com o fato de que a conquista teve conotação comercial. A colonização foi um empreendimento do governo colonial aliado a particulares” (CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 18).

¹⁶ De fato, como apregoa José Murilo de Carvalho, ao tempo do descobrimento, consolidou-se um traço que marcou durante séculos a economia e a sociedade brasileiras: o latifúndio mono cultor e exportador de base escravista. Em suas palavras: “formaram-se, ao longo da costa, núcleos populacionais baseados nesse tipo de atividade que constituíram os principais pólos de desenvolvimento da colônia e lhe deram viabilidade econômica até o final A partir do Século XVII, quando tem lugar no Brasil Colônia o ciclo da mineração, quando a exploração do ouro passou a ter importância” (Op. Cit. p. 18).

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 21.

¹⁸ Os traçados das primeiras cidades do Brasil construídas no século XVI, sem intervenção direta do poder real, tinham as suas raízes na tradição urbana, adequada a uma política de ocupação do território feita lentamente pelos donatários. A organização espacial destas cidades, subordinando-se embora aos termos das Cartas de Doação e dos Forais, era da responsabilidade dos próprios donatários, resultando assim, na maior parte dos casos, em núcleos urbanos com traçados irregulares, desvinculados de preocupações relacionadas à geometrização. No entanto, “é no Brasil que é possível observar de uma forma bastante clara, através dos planos de diferentes cidades, a evolução dos traçados urbanos regulares e a progressiva estruturação de uma prática e de uma implícita teoria urbanística portuguesa”, na qual se nota o gradual e constante afastamento da experiência urbanística

açúcar no litoral paulista. Nesse sentido os portugueses, no intuito de resguardar o território brasileiro, iniciaram um processo de ocupação. Essa ocupação deveria também propiciar dividendos àqueles que aqui se estabelecessem. De início essa colonização foi realizada de forma exploratória. Neste contexto, gradualmente foram surgindo organizações territoriais que acabaram transformando-se em cidades. Ao contrário das vilas, que apresentavam características de colonização mais direta e tiveram fundação por meio dos donatários de Capitânicas Hereditárias, as cidades apresentavam funções estratégicas. Os colonizadores as utilizavam para a organização e a defesa do território da metrópole em relação aos colonizadores de outros países, visto que no Brasil haviam franceses, portugueses, holandeses, entre outros. D. João III, então Rei de Portugal, criou as sesmarias e estabeleceu concessões de donatarias, firmando em quinze concessões as primeiras Capitânicas Hereditárias¹⁹, com o fito de atrair cidadãos portugueses, comerciantes para que estes pudessem dar vazão à expansão do território a colonização por meio do estabelecimento de populações no país.

Tal forma precípua de colonização não seria novidade em território nativo. Neste ponto trazemos as palavras de Guilherme de Andrea Frota no sentido de que:

Os resultados proveitosos que o sistema de capitânicas alcançou em diversas ilhas portuguesas, especialmente na Madeira, levaram o rei a empregá-lo no Brasil. Resumia-se em doar o uso de pedaços de terra a cidadãos escolhidos, que possuíssem fortuna própria e que pudessem correr os riscos existentes.

Devemos, hoje, admirar a notável estratégia empregada pelo governo português: destituído de recursos pecuniários para empreender a ocupação da terra brasileira, acenou com largas perspectivas para que alguns empresários arcassem com o ônus e enfrentassem o incógnito, permanecendo a coroa à espera dos lucros futuros.

Foi, então, o Brasil dividido em 15 grandes lotes de terra, mediante várias paralelas que partiam de ponto conhecido da costa (na verdade 14 capitânicas) e terminavam na incerta linha de Tordesilhas, entregues a 12 homens de confiança durante o ano de 1534.²⁰

medieval e mais próxima da teoria renascentista. Cf. TEIXEIRA, Manuel; VALLA, Margarida, (1999), *O Urbanismo Português: século XIII – XVIII*, Lisboa: Printer Portuguesa, 1999. p.217.

¹⁹ TEIXEIRA, Francisco Maria Pires. *História Concisa do Brasil*, 2.ed. São Paulo: Global, 2000. p. 53-54.

²⁰ FROTA, Guilherme de Andrea. *Panorama da História do Brasil*, 6ª ed. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 1987. p. 19.

Ocorre que nesse sistema, aos donatários cabia ocuparem as suas terras e iniciarem o povoamento e a obtenção de lucros. Esta primeira ocupação, no entanto, sofreu inúmeros obstáculos, seja pelas dificuldades geográficas, seja pelo relacionamento com os povos originários. Nesse diapasão é que a coroa portuguesa decide instituir o sistema de governo geral. Neste sistema criava-se um governo no Brasil, sem extinguir o sistema de Capitânicas Hereditárias, antes, completava-o, centralizando-o. “Tratava-se do Regimento Castanheira, aprovado em 17 de dezembro de 1548 e possuía 41 artigos e 7 suplementares regulando as funções de governador”²¹.

Em síntese tinha-se por objetivo ter um sistema que possibilitasse ao governador geral interferir nas capitânicas para restabelecer a ordem ou por desrespeito do donatário. Foram criadas assim toda uma burocracia estatal que permitisse ao governador geral dirimir questões controversas. Também cabia a este desenvolver a economia e aumentar a produção açucareira.

Do início extrativo do pau-brasil, ao desenvolvimento das primeiras culturas agrícolas, percebe-se um aumento gradativo das populações em território nacional. Será este o local em que muitos, oriundos do velho continente, virão tentar a “sorte”. Ainda assim, aliado ainda à necessidade premente de mão de obra para o trabalho rural, ver-se-á, de mesmo modo, uma crescente migração de negros da África para trabalhar como escravos nas plantações, bem como a saída de indígenas de seus redutos para acorrerem aos mesmos locais por imposição dos dirigentes europeus. Tal dinâmica faz crescer ferozmente a população nacional e, da mesma forma, o interesse por estrangeiros nas riquezas que o país detinha e produzia. Será nessa seara é que se consubstancia a expansão territorial nacional pelas denominadas “Bandeiras”, que consistiam em expedições compostas por brancos, que as lideravam, mestiços e índios, que se organizavam e partiam em procura de riquezas minerais:

A obsessão pelo ouro não largava os paulistas; continuavam a procura em itinerários conhecidos, palmilhando outros onde nenhum outro branco pisara. Bandeirantes, sertanistas e aventureiros acorreram à região das Minas.²²

²¹ FROTA, Guilherme de Andrea. *Panorama da História do Brasil*, 6ª ed. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 1987. p. 21.

²² Op. cit. p. 39.

Em seguida a este movimento, vislumbra-se o crescimento acelerado das cidades em torno da extração mineral a partir do século XVIII. Os principais centros como Ouro Preto e Diamantina, a chamada Vila Rica, se tornam verdadeiras aglomerações de pessoas que transitavam em torno da economia de extração mineral. Trata-se de verdadeira revolução na ocupação populacional brasileira. De uma cultura voltada estritamente à agricultura que privilegiava o dispersamento da população, passa-se a ter a cidade uma relação central para o planejamento nacional. Era o local de onde partiam as Bandeiras, onde se concentravam as transações com metais preciosos e onde se desenvolveram os núcleos urbanos mais populosos.

O resultado direto desta dinâmica ao longo do tempo, faz exsurgir um adensamento das populações e da economia ao longo dos séculos seguintes. Desse modo, as cidades brasileiras:

(...) desenvolveram-se basicamente ao longo da costa marítima sob a influência da economia voltada para o exterior. Algumas malhas urbanas firmaram-se por influência da mineração (Minas e Goiás), outras sob a influência da cana-de-açúcar no Nordeste e das vacarias do Sul. A construção de Brasília e a conseqüente mudança da Capital atraíram a urbanização ao interior, sem embargo de a concentração industrial no triângulo São Paulo/Rio/Minas refrear essa atração.²³

As cidades experimentaram a partir da década de 60 do século XX, um intenso processo de industrialização, acompanhado de um gradual aumento da riqueza econômica, crescimento demográfico, implementação de equipamentos urbanos (ruas, praças, viadutos, escolas, hospitais), estrutura edilícia para abrigar o elevado contingente populacional, o que acarretou o desenvolvimento de relações sociais, comerciais, culturais e industriais²⁴. Em vista disso, o acelerado crescimento das cidades em razão da intensificação dos fluxos econômicos, sociais e culturais, resultou em uma acelerada expansão dos núcleos urbanos, circunscritos a uma única

²³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 22.

²⁴ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 204.

sede de município para outras cidades vizinhas, criando vínculos entre cidades de municípios próximos, gerando relações de graus distintos de interdependência²⁵.

Com o decorrer dos anos, as regiões urbanas passaram a abrigar maior população do que as áreas agrícolas, uma vez que a migração em busca de melhores oportunidades econômicas, empregos e meios de subsistência deslocou as pessoas do campo. Assim, o acúmulo populacional e o crescimento excessivo das áreas urbanas se tornaram o motor natural para a formação das chamadas áreas conurbadas ou Regiões Metropolitanas, em sua acepção urbanística, que se estruturam a partir da liderança de um município-polo. Nesse sentido, parece desaparecer a figura da cidade isolada, distante de outras mais, pois em torno dela, vão se agrupando outras mais, tornando aquele espaço um todo uniforme, seja em vista das distâncias entre um e outro município, seja em razão das estruturas necessárias ao atendimento das pessoas que ali vivem. Em vista disso, a própria demanda por atividades em poder do Estado que devem ser oferecidas e em benefício da população teve um crescimento exponencial e desmedido, resultado assim em imensos desafios para que o Estado faça valer os direitos do cidadão.

Importante notar que, mesmo nestes espaços e em vista do mencionado crescimento desordenado, é possível que haja espécies de habitações em determinadas localizações que tenham características urbanas, e outros com características rurais. Nesse sentido, reputa-se conveniente algumas reflexões sobre uma distinção entre meio rural meio urbano do ponto de vista urbanístico, pois decorre dessa distinção o acesso dos serviços públicos em meio a Região Metropolitana. Deveras, esses termos são usados para diferenciar-se os contextos espaciais e têm implicações significativas para a compreensão dos assentamentos humanos e suas características. Embora ambos os termos se refiram a aspectos geográficos, eles também abrangem dimensões teóricas e conceituais distintas que moldam nossa compreensão desses espaços.

O conceito de rural/urbano é comumente empregado para delinear áreas com base em suas características socioeconômicas, demográficas e culturais. O termo “rural” normalmente denota regiões menos densamente povoadas, muitas vezes caracterizadas por atividades agrícolas e indústrias primárias. Por outro lado, “urbano” está associado a áreas densamente povoadas, onde dominam os

²⁵ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 205.

setores industrial, comercial e de serviços.²⁶ A perspectiva rural/urbana enfatiza principalmente a dimensão geográfica e as características socioeconômicas de uma área, enquanto o campo/cidade dá maior ênfase à dinâmica social e cultural desses espaços.

Do ponto de vista legislativo, tudo aquilo que não está inserido no conceito de imóvel rural, é considerado como imóvel urbano. A Lei Federal nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), no artigo 4º inciso I, conceitua imóvel rural como sendo o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada. O Decreto Federal nº 59.428/66, que regulamenta o Estatuto da Terra, define em seu artigo 93 o imóvel rural como sendo o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios, que se destine a exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, através de planos públicos ou particulares de valorização. A Lei Federal nº 8.629/93 (Lei de Reforma Agrária) manteve o conceito de imóvel rural, como sendo o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. Nesse ponto

tem se concluído daí, por exclusão, que os imóveis não enquadrados nessas características, independente de sua localização, se no meio urbano ou rural, são urbanos. Na sistemática legal brasileira, o critério geotopográfico, como diferenciador da divisão dos imóveis em rurais ou urbanos, cede lugar ao critério teleológico ou finalístico.²⁷

Nesse sentido, não se aplica o critério de localização para a definição do tipo de destinação do imóvel. Aplica-se o critério da predominância da finalidade da destinação: se para fins empresariais ou residenciais, será considerado imóvel urbano. Já quando o imóvel seja, ou possa ser destinado para a exploração agrícola, pecuária, extrativista vegetal, florestal ou agroindustrial, ele será considerado imóvel rural. Ou seja, mesmo estando o imóvel localizado em área urbana, possuindo

²⁶ CARNEIRO, M. J.; SANDRONI, L. *Tipologias e significados do "rural": uma leitura crítica*. In: LEITE, S. P.; BRUNO, R. (org.). *O rural brasileiro na perspectiva do século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2019, p. 44-58.

²⁷ MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à Lei nº 6.766, de 19.12.1979*. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1987. p. 244.

destinação rural, ele será considerado como tal para fins de estabelecimento do regime jurídico aplicável. No caso de locação de prédio rústico ou imóvel rural assim caracterizado por sua destinação, aplica-se o Estatuto da Terra. Assim, em termos de agrupamento urbano, mesmo o imóvel rural deve ser considerado como integrante deste agrupamento, esta caracterização se dá, portanto por exclusão, ou seja, considerados os elementos atinentes ao imóvel rural não presentes, este deve ser considerado como imóvel urbano, mesmo estando em área rural de município.

Esta distinção é importante, na medida em que, mesmo no âmbito do agrupamento conurbado, em face da prestação dos serviços públicos à esta região, os espaços geográficos localizados em zona rural pertencem ao agrupamento e portanto desfrutam de todas as comodidades previstas para fins urbanos, ou seja, os equipamentos urbanos (rede de água, de esgoto, de iluminação pública, de telefonia, entre outros) e comunitários (áreas de recreio, educação, cultura, lazer, entre outros).

3 Conceito de região metropolitana

O intenso crescimento urbano determina, como fato característico do século XX, o aparecimento dos centros metropolitanos. Esse processo se manifesta de tal modo que em torno de determinados núcleos urbanos outros vão se agregando, integrando-se a ponto de comporem nova realidade urbana. Dessa maneira “as várias unidades integradas formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em um sistema socioeconômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas”.²⁸

Com o passar do tempo as faixas que outrora circundavam aquelas cidades mais próximas são tragadas pela urbanização, de forma que se conurbam em uma única região. Tal situação é resultado de uma passagem crescente de uma economia eminentemente agrícola exportadora para a economia urbana industrial, cujo resultado direto é a evasão da população rural para os centros urbanos²⁹. Os habitantes da área rural, motivados pela ideia de modernidade e

²⁸ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974. p.5.

²⁹ Samuel Pessoa indica que essa passagem se deu predominantemente a partir do século XX, assim “muitos economistas que defendem a visão sistêmica ao analisar a experiência de crescimento da economia brasileira, na segunda metade do século XX, enfatizam as diversas formas assumidas pela nossa dependência com relação às economias centrais. Inicialmente, éramos uma economia agrária,

progresso, migraram rumo aos grandes centros urbanos, como São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Fortaleza, Recife e Belém, em busca de melhores oportunidades econômicas, de empregos e condições de vida. Essas cidades por serem o centro da economia agrícola, ofereciam as condições necessárias para a concentração industrial, que se desenvolveu principalmente em São Paulo³⁰, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

De fato, como preleciona Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, a cidade enquanto localidade de mercado, e com o objetivo de melhorar a distribuição de produtos e serviços e otimizar seus custos, acaba por absorver mais estruturas produtivas. As diferenças de consumo de bens e serviços produzidos, diz a autora, “faz surgir localidades mais equipadas, com funções mais complexas, e essa especialização tende a se concentrar em cidades maiores ou cidade polo, polarizando e influenciando economicamente as cidades ao redor”³¹.

Com o fenômeno urbanístico³², vemos surgir uma série de problemas relacionados à concentração populacional. O resultado direto é uma ocupação cada vez mais precária das periferias, com construções erigidas de forma clandestina, loteamentos ilegais e invasões de terra, onde há séria dificuldade para que o Estado possa distribuir eficazmente os serviços públicos necessários à população. De fato, como bem pontua Eros Grau:

exportadora de bens primários, principalmente café. O crescimento da economia elevava a produção de café a uma velocidade superior à que crescia a demanda mundial, levando no longo prazo à redução do preço do café no mercado internacional, fenômeno conhecido com tendência declinante dos termos de troca. Em seguida, iniciou-se um processo de industrialização fortemente calcado no investimento de empresas transnacionais” (PESSOA, Samuel Teixeira. *Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento*. (Org.) SICSÚ, João, CASTELAR, Armando. *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento* – Brasília: Ipea, 2009. p. 79).

³⁰ Segundo Wilson Cano “é por volta de 1905- 1907 que se dá o início daquilo que chamo de “grande salto quantitativo” da indústria paulista. Entre 1907 e 1919, calculada a expansão industrial em termos nominais, a indústria de São Paulo crescerá 8,5 vezes, alterando sua participação no total da indústria brasileira, de 15,9% para 31,5% no período”. Cf. CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 5. ed. – Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007. p. 233. O Rio de Janeiro por sua vez era a capital do país, lugar onde concorria toda a burocracia estatal e onde ocorreu o desenvolvimento de serviços para atendimento desta demanda, fazendo com que naturalmente houvesse um fluxo migratório para a região.

³¹ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 17.

³² De acordo com Milton Santos, o forte movimento de urbanização que se verifica a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização. Cf. SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009. p.33.

Ao aparecimento das cidades industriais do século XX não correspondeu, concomitantemente, o estabelecimento de uma rede de transportes que possibilitasse a livre mobilidade dos trabalhadores empenhados no processo produtivo. O resultado foi o forte estreitamento e a superposição entre bairros industriais e residenciais, dentro destas cidades, conferindo uma notória verticalização. Porém ao largo desses bairros foram surgindo centros suburbanos. Essas pressões deram origem a uma expansão da cidade de forma caótica que apresenta como peculiar a existência de bairros inteiros carentes de uma infraestrutura de serviços necessários. Surgem então os verdadeiros tugúrios, onde vegeta, em péssimas condições de vida, grande parte da população dessas cidades.³³

Pois bem, nos parece claro que tal fenômeno, qual seja: da insuficiência estatal na prestação de serviços, dos sérios problemas de moradia, de acesso ao trabalho digno, uma vez estabelecidas em torno das grandes cidades, fazendo surgir o adensamento urbano; traz consigo problemas relacionados a demandas sociais e de serviços públicos. Este fenômeno levado a cabo por anos acaba por constituir verdadeira aglomeração que invade os limites territoriais de municípios contíguos, tornando o espaço sincretizado. Em razão desse cenário, certos elementos tornam-se fundamentais para a caracterização do fenômeno metropolitano, tais como os limites territoriais, a prestação de serviços públicos com abrangência específica para cada localidade, bem como a separação econômica e cultural entre os entes envolvidos. Contudo, tais distinções tendem a se diluir, perdendo clareza e precisão conceitual. Surge, assim, uma realidade marcada por intensa interconexão, a qual se manifesta em desafios concretos que exigem soluções adequadas: reside-se em um município, trabalha-se em outro, realiza-se compras em um terceiro, utiliza-se o sistema de saúde de um quarto, fazendo uso de infraestrutura pública em locais distintos daquele de residência habitual.³⁴

Segundo Mariana Mencio, a região metropolitana acaba por se tornar produto do crescimento da cidade para além dos limites territoriais do município no qual está inserida. Neste processo há sempre um núcleo urbano principal que exerce influência econômica e social em relação aos núcleos urbanos das cidades vizinhas, contidas em outros Municípios. A interdependência entre os núcleos urbanos

³³ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974. p.15.

³⁴ PIRES, Lillian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 18.

em grau elevado forma um único aglomerado com relações mútuas, denominado conurbação³⁵. Na verdade, conurbação é o conjunto formado por uma cidade e seus subúrbios, ou por cidades reunidas, que constituem uma sequência, sem, contudo, se confundirem.³⁶

Para Eros Grau, para ser possível a correta compreensão do fenômeno metropolitano, deve-se proceder a uma tentativa de ideia de “estrutura urbana – municipal e metropolitana – que dependerá da apreensão dos conceitos de infraestrutura, funções e fluxos”³⁷. Nesse ponto as estruturas sociais implicariam em considerações do exercício de atividades em espaços físicos, que significam o esquema dentro do qual aquelas atividades, simples e compostas, estão dispostas sobre determinados espaços. Da mesma forma como tanto os sujeitos dessas atividades quanto os bens e serviços dela resultantes se transferem de um para outro ponto, surge a necessidade de seu transporte em diversos movimentos. Os canais de comunicação de pessoas, bens e serviços compõem a infraestrutura, condicionando a estrutura e armando-se como uma verdadeira rede, de forma anárquica ou sistemática, a partir de certas linhas principais. De outra parte, aos movimentos que se operam sobre essas redes chamamos fluxos.³⁸ Por fim percebe-se que a infraestrutura seria então resultante das proporções e relações existentes entre as várias funções que se manifestam sobre o espaço considerado, sendo seus fluxos dependentes da infraestrutura existente.

Desse modo ao se acorrer a estes serviços, as populações desses centros acabam por encontrar uma situação, por vezes, de insuficiência na prestação, o que acaba por criar um problema estrutural. Nesse sentido Regina Meyer indica que:

A descrição do processo histórico de estruturação da metrópole está intimamente ligada à compreensão do desenvolvimento dos três elementos articulados que constituíram: a dispersão intensiva do padrão periférico; deslocamento da função residencial para áreas desprovidas de atributos urbanos básicos, e a acentuada desarticulação

³⁵ Cf. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2.ed.Rio de Janeiro: Nova Fronteira S.A,1994. p.470.

³⁶ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 205.

³⁷ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974. p.7.

³⁸ Op. cit. p.8.

do sistema de transporte público e dos fluxos responsáveis pela mobilidade intrametropolitana.³⁹

Assim em decorrência do aparecimento de um município núcleo, onde se concentram com maior intensidade, funções sociais, econômicas e administrativas, entre seus municípios contíguos passam a existir modalidades várias de integração funcional. Em vista disso os limites socioeconômicos do complexo urbano não mais coincidem com os limites institucionais de tais municípios. Por essa razão é que há a intensificação e criação de novos fluxos de natureza tipicamente metropolitana (capitais, industriais, serviços, lazer). Neste momento, verifica-se que a amplitude das várias funções e fluxos estabelecidos em todo o complexo urbano condiciona uma nova estrutura, que se esparrama para além dos vários limites considerados. Surgem dessa aglutinação novos centros de decisões administrativas e empresariais, que se afastam cada vez mais daquelas decisões outrora eminentemente locais. Esta implicação é evidente na medida em que cresce a demanda por serviços públicos nestes núcleos e decisões sobre a disponibilização destes não podem operar-se em âmbito de um ente municipal isolado de outros conurbados. Daí falar-se em crescente conflitos de competências entre os diversos entes do agrupamento metropolitano, uma vez que haverá assim um “choque entre as estruturas, agravado pela multiplicidade dos centros de decisão político-administrativas com ação na região”.⁴⁰

Tais conflitos são inerentes à concentração urbana em torno de uma megametrópole. Mas porque ocorrem esses adensamentos? O que levam pessoas a se amontoarem em determinada região, muitas vezes de forma precária carente de acesso aos serviços básicos necessários à sua sobrevivência? A resposta a essas questões parece nos remeter ao próprio conceito de cidades enquanto soluções para o crescente crescimento populacional, como já asseveramos entecendemente. Mas este conceito não seria de todo completo se não relacionado à atividade econômica daquele núcleo. Tal fenômeno ocorreu aqui no Brasil de forma muito evidente na industrialização do século XX, a partir dessas novas estruturas vemos aparecer a figura do polo econômico, recorreremos novamente ao eminente Ministro Eros Grau:

³⁹ MEYER, Regina Maria Proserpi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Edusp, 2004. p.37.

⁴⁰ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974. p.10.

Visto isso, poderíamos definir polo de atividade econômica como o núcleo urbanizado onde se concentra um volume relevante de atividade industrial e, conseqüentemente, de serviços (setores secundário e terciário da economia), condicionante do comportamento econômico no espaço que polariza.⁴¹

Nestes polos verifica-se a simultaneidade de dois processos que se implicam mutuamente: a industrialização e a urbanização. Um decorre do outro pois o primeiro faz com que a atração de mão de obra para aquela região tenha um fluxo contínuo e adensado. Essa migração populacional faz crescer também outras oportunidades econômicas: o setor de serviços é incrementado, o oferecimento de aparelhos de bem-estar social, de centros comerciais em um fluxo constante que leva, como já dissemos, a um agravamento das condições de sobrevivência nestes locais. Certamente que o crescimento populacional em determinada região metropolitana, uma vez polo econômico que gera oportunidades, não é acompanhado pelo oferecimento, pelo estado, das condições mínimas de atendimento dessa população. O que ocorre como resultado dessa dinâmica é uma crescente pressão sobre sistemas de transportes, habitacionais, de acesso a serviços públicos, uma vez que o adensamento populacional faz crescer caoticamente os entornos periféricos desses centros.

Ademais, diante dessas constatações, surgem peculiaridades que são imanentes a este tipo de agrupamento, consideradas aqui como “necessidades metropolitanas”⁴². Estas decorrem do fenômeno de concentração urbana e exigem soluções que só podem ser equacionadas a nível global. Soluções que abarquem apenas parte das unidades político-administrativas tendem a afetar o equilíbrio metropolitano, de sorte que será necessário a perfeita integração entre todas as unidades de atuação da área metropolitana, tanto públicas como privadas, para dar vazão ao atendimento eficaz e adequado às necessidades da população conurbada.

Decerto há que se considerar para esse desiderato uma análise detida de quais serviços e demandas são caracteristicamente metropolitanos ou exclusivamente locais. No sentido dessa delimitação é peculiar considerar-se a necessidade de uma correta interpretação constitucional do ordenamento vigente para

⁴¹ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974. p.12-13.

⁴² Op. cit. p.12-16.

que as necessidades metropolitanas possam ser devidamente atendidas, pois delas se exigem coordenação e integração entre os entes. Como exemplo, podemos citar os serviços de abastecimento de água, onde a captação, adução e tratamento não prescindem de uma administração unificada, sendo de interesse estritamente local, não requerem, portanto, uma coordenação metropolitana. De outro lado o sistema viário com vias expressas intermunicipais infere que o interesse comum impõe uma ação planejada, em função de uma estratégia global metropolitana. Resta, portanto, claro que a confusão relativa a estes requisitos delimitadores pode, outrora, conferir atrito entre entes do ponto de vista político-administrativo que resultam em ofensa a vários níveis de competência estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Tal medida é deveras importante, pois refletirá conseqüentemente em perturbações no alcance dos objetivos metropolitanos.

Consideradas as particularidades relativas às necessidades metropolitanas bem como a competência na atuação estatal para realização dessas necessidades, partimos para conceituar o que se entende por região metropolitana pela doutrina pesquisada para este trabalho. Novamente nos valem dos ensinamentos de Eros Grau:

Assim, em sentido amplo, conceituamos região metropolitana como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas. Para o caso brasileiro, admite-se que será o conjunto, com tais características, implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contiguas e superpostas entre si – Estados e Municípios.⁴³

Para Alaôr Caffé Alves tem-se que:

Região Metropolitana é constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade socioeconômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o

⁴³ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974. p.12-26.

grupamento de Municípios por ela abrangidos, com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional.⁴⁴

E ainda Pedro Serrano manifesta-se nos seguintes termos:

Parece-nos tratar-se a Região Metropolitana, portanto e à luz de todo o expendido, de ente administrativo estadual da administração direta ou indireta, sob o regime de Direito Público, instituída por faculdade discricionária do legislador complementar estadual por conta do permissivo constitucional do §3º do art. 25 de nossa Carta Magna, em áreas de conurbação de três ou mais Municípios em que haja a necessidade de realização de serviços e atividades comuns de caráter regional, no interior dos limites da competência constitucional do Estado-membro e em seu nome e sob sua responsabilidade realizados por gestão compartilhada com os Municípios integrantes, nos limites e organização estipulados na lei instituidora, sem interferência na autonomia municipal.⁴⁵

José Afonso da Silva, em sentido pouco divergente, assevera que não haveria a necessidade de reunir, no mínimo, três Municípios limítrofes, como informa Pedro Serrano. Bastaria existirem “núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-polo”.⁴⁶

De todo modo, nos filiamos ao conceito trazido por Pedro Serrano, porém com uma consideração que entendemos pertinente: diante da ideia de que, se existentes os pré-requisitos necessários a se configurar a região metropolitana, mediante expediente técnico evidenciando os critérios materiais necessários à sua criação, emitido por órgão competente, não haveria a necessidade de haver a contiguidade limítrofe entre municípios em número de três, uma vez verificados certos aspectos que são comuns a estes aglomerados, em especial a existência de uma grande região urbana, mediante o entrelaçamento territorial dos Municípios circunvizinhos, motivados por processos de natureza socioeconômica e intensa industrialização, como polo atrativo populacional.

⁴⁴ ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 21.

⁴⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 190.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p.158.

Em face a estas considerações, propomos um conceito de Região Metropolitana, segundo o qual trata-se de **ente administrativo estadual da administração direta ou indireta, sob o regime de Direito Público, instituída por meio de lei complementar estadual em face do art. do §3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988, em áreas de conurbação de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em tomo de um Município-polo, em que haja a necessidade de realização de serviços e atividades comuns de caráter regional, nos limites da competência constitucional do Estado-membro e em seu nome e sob sua responsabilidade realizados por gestão compartilhada com os Municípios integrantes, nos limites e organização estipulados na lei instituidora, sem que haja interferência na autonomia municipal em face das atividades públicas de interesse local.**

Feitas estas considerações impende dizer que as noções aqui trazidas são aquelas atinentes aos aspectos urbanísticos e socioeconômicos. Neste diapasão faz todo sentido, aqui neste tópico, indicar as características relacionadas ao crescimento das cidades e sua extrapolação em seus limites geográficos como elemento do adensamento do povoamento. De outra ponta, as explicações que se inserem numa perspectiva econômica condizem com o desenvolvimento de formas de produção mais sofisticadas, da migração do modo eminentemente ruralista para um modo industrial, como já visto. De todo modo, cumpre esclarecer que nossa escolha doutrinária recai sobre um elemento comum aos autores citados, a de que a conurbação decorre diretamente de uma atividade econômica entre municípios que criam uma vinculação para sua execução plena, onde o isolamento de qualquer ente municipal, seja para a produção econômica, seja para a efetiva prestação de serviços de interesse comum, pode comprometer o atendimento dos objetivos almejados pelos que habitam o espaço conurbado. Essa umbilical dependência, é que o que entendemos como fator que caracteriza o arranjo populacional metropolitano.

Como consequência desse elemento fundamental urbanístico e socioeconômico, trataremos em seguida das hipóteses normativas que se inserem nesta análise, como por exemplo a criação das regiões metropolitanas por meio de lei, os dispositivos que se relacionam com o tema presentes na Constituição de 1988, entre outros; para que, ao final, possa se vislumbrar um regime jurídico aplicável a estas regiões. Com base nas premissas que pretendemos extrair do ordenamento e da doutrina, tentar-se-á vislumbrar uma possibilidade de constituir um modelo capaz

de subsidiar, à luz da Constituição, a possibilidade de concretização da prestação de serviços públicos nestas regiões, uma vez elemento central deste trabalho e que tal empreita se coaduna em uma interpretação, o tanto quanto possível, mais adequada da norma.

4 O regime jurídico das regiões metropolitanas

Percorrido o itinerário necessário para fincar o conceito de região metropolitana, faz-se necessário buscar o entendimento constitucional pátrio sobre o tratamento jurídico dispensado a esse tipo de arranjo orgânico da estrutura administrativa e política, como forma de alcançar plenamente os objetivos deste trabalho, uma vez necessário tal entendimento para a hipótese normativa atinente à prestação de serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas.

De fato, o fenômeno metropolitano, fruto das transformações da sociedade, devido à evolução das relações econômicas-sociais, caracteriza-se como uma realidade irrenunciável no mundo moderno globalizado. Esse dinamismo faz da Região Metropolitana uma realidade inevitável para a administração estatal. Devido à possibilidade de tamanhas transformações na organização do Estado brasileiro, tecer considerações a respeito da natureza jurídica da Região Metropolitana, busca acima de tudo impor um método com o fito de propor soluções adequadas para os problemas considerados metropolitanos, já que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, §3º, somente autoriza aos Estados-membros a sua criação, “sem concebê-la como ente federativo ou ter-lhe conferido personalidade de direito”⁴⁷, o que, de plano, permite inferir pela impossibilidade de se fixar competências derivadas da federação e da divisão constitucional de competências.

4.1 Histórico

Passamos agora em breve introito histórico sobre o tratamento jurídico dedicado à realidade metropolitana para buscar-se os contornos atribuídos à tipologia regional à luz da Constituição de 1988. Desse modo, o comportamento do sistema jurídico em relação a questão metropolitana, nesse aspecto, não pode ser

⁴⁷ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 78.

atribuído exclusivamente aos Municípios porque os interesses estão além do território local. Por se tratar de um interesse regional, que agrega mais de um município, cabe investigar se compete ao Estado-membro o tratamento desta questão, e qual seu papel nessa atuação.

Segundo Raul Machado Horta⁴⁸, costuma-se apontar como precedente do tratamento metropolitano, o art. 29 da Constituição de 1937, que previu a possibilidade de Municípios se organizarem em aglomerados para assim desenvolverem melhor a prestação de serviços públicos e a economia em geral, senão vejamos:

Art. 29 – Os Municípios de 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 a seus fins.

Parágrafo único – Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

Conforme leciona Pedro Serrano:

No entanto, tal previsão constitucional em momento algum foi efetivada, haja vista que as intenções ditatoriais da época impediram qualquer implantação e aplicação desta regra constitucional, oprimindo todos os ideais e avanços constitucionais no que concernia à autonomia municipal ou formas outras de descentralização política e/ou administrativa.⁴⁹

Com o fim do governo de Getúlio Vargas e em seguida tendo sido promulgada a Constituição de 1946, verifica-se a não adoção de possibilidade de agrupamento de Municípios para a criação de uma região específica a fim de viabilizar o seu desenvolvimento. De todo modo, as Constituições Estaduais, em sua maioria, previam tal condição, por força da autonomia estadual que preconizava a competência dos Estados membros para discorrer sobre o mencionado tema e dispor sobre a organização municipal. Por isso mesmo é que a criação destas

⁴⁸ HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas. *Revista de Informação Legislativa*. abr-jun.1975. p. 34. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07. abr. 2025.

⁴⁹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 131.

regiões de aglomerados de Municípios, pela falta de regramento constitucional, foi, durante um tempo, regrada pelas Constituições Estaduais.⁵⁰

Assim, a figura regional só foi reaparecer no ordenamento jurídico pátrio na Constituição Federal de 1967 (art. 157, §10º, Título III – Da Ordem Econômica e Social). Segundo o dispositivo, a Região Metropolitana seria criada por Lei Complementar da União⁵¹. Em sequência a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, introduziu profundas modificações na Carta Constitucional de 1967. As regiões metropolitanas permaneceram no título dedicado à Ordem Econômica, embora tenha havido pequenas alterações formais e na redação que levaram à criação do art.164.⁵²

A Constituição Federal atribuiu à União a competência para instituir Regiões Metropolitanas, com a finalidade específica de viabilizar a prestação de serviços públicos de interesse comum aos Municípios que integram uma mesma comunidade socioeconômica. Coube ao legislador federal, portanto, estabelecer as diretrizes normativas, dentro dos limites constitucionais, para a organização dessas regiões. Nesse contexto, foram editadas Leis Complementares Federais que instituíram as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, por meio da Lei Complementar nº 14/1973, e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar nº 20/1974. Além disso, foi conferida aos Estados-membros a competência para disciplinar e organizar tais estruturas regionais.

Segundo Mariana Mencio:

O legislador federal não instituiu apenas as figuras regionais, mas utilizou seu poder implícito, decorrente do art.164 da Constituição de 1969, para organizar as Regiões e estabelecer em vários de seus dispositivos competência para os Estados criarem suas estruturas administrativas metropolitanas. Com base no art. 2º da Lei Complementar nº 14/1973, cada Estado seria responsável por criar em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo,

⁵⁰ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 144.

⁵¹ Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes § 10 – A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

⁵² 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 socioeconômica.

presidido pelo governador do Estado, e um Conselho Consultivo. O Estado de São Paulo cuidou de estruturar sua administração metropolitana por meio da Lei Complementar nº 94 de 29/5/1974 e providenciar a autorização legislativa para criar a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa) e o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento. Por meio do art.6º da Lei Complementar nº 94/1974 foram criados o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran) e o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (Consulti).⁵³

Ainda segundo Pedro Serrano, atribui-se à Emenda nº 848, de autoria do então senador Eurico Rezende, a introdução do conceito de Região Metropolitana no ordenamento jurídico brasileiro, iniciativa essa anterior à promulgação da atual Constituição Federal.⁵⁴

Na justificativa da referida emenda, conforme leciona Raul Machado Horta⁵⁵, esclareceu-se que se compreende por Regiões Metropolitanas o conjunto de Municípios que gravitam em torno de uma grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, caracterizada por interdependências recíprocas na prestação de serviços urbanos e interurbanos. Esses serviços, prosseguia a justificação da emenda, deixam de configurar-se como de exclusivo interesse local, na medida em que se vinculam diretamente a toda a comunidade metropolitana. Passam, portanto, a integrar a tessitura intermunicipal das localidades envolvidas e, por essa razão, devem ser planejados e executados de forma conjunta, por meio de uma administração unificada e autônoma, sustentada por todos os Municípios integrantes da região, proporcionalmente aos seus recursos. Caso esses recursos se revelem insuficientes, caberá ao Estado, e eventualmente à União, complementar o custeio, tendo em vista que os benefícios gerados por tais serviços alcançam também as esferas estadual e federal.

Dessarte o intuito para a criação desse conceito metropolitano extravasa a terminologia puramente jurídica, acrescenta-a a um conceito sociológico, perpassando pela “necessidade de efetivação do preceito constitucional que

⁵³ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 192.

⁵⁴ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 131.

⁵⁵ HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas. *Revista de Informação Legislativa*. abr-jun.1975, p.36. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07. abr. 2025.

determina como objetivo destituir a desigualdade econômica e, para tal, o desenvolvimento regional seria claramente um artifício memorável.”⁵⁶ Assim a medida dessa criação objetiva acima de tudo a realização de serviços de interesse comum, com o fito de atender as demandas daquele grupo localizado, “não se tratando de um governo intermediário entre o Estado e o Município, mas sim do estabelecimento de uma área, para a realização de serviços comuns, debaixo de uma autoridade administrativa única”.⁵⁷

4.2 A região metropolitana na Constituição de 1988

Ao longo dos anos 1980, assiste-se a uma segunda fase de institucionalização das regiões metropolitanas, marcada pelos processos de redemocratização, descentralização política e reorganização do Estado promovidos com a Constituição de 1988.

A partir da nova Constituição, a questão metropolitana saiu da agenda da União como tema estratégico e, do ponto de vista institucional, ingressou na esfera de atribuições dos Estados federados, como resultado direto do ímpeto de descentralização que marcou a constituinte. O assunto foi deslocado do título referente à ordem econômica e social e passou para o Título III – Da Organização do Estado, especificamente para o Capítulo III – Dos Estados Federados.

Em tempos hodiernos a Constituição Federal de 1988, tratou de trazer muitas inovações ao tratamento metropolitano, destacamos o art. 25, §3º:

§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.

Com efeito, a competência para instituir e organizar Regiões Metropolitanas foi conferida aos Estados-membros, mediante a edição de lei

⁵⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 132.

⁵⁷ AZEVEDO, Eurico de Andrade. Institucionalização das regiões metropolitanas. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 119, p. 1–15, 1975. DOI: 10.12660/rda.v119.1975.40722. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/40722>. Acesso em: 7 abr. 2025.

complementar. Ademais, o legislador constituinte introduziu duas novas figuras até então inexistentes no ordenamento jurídico: as Aglomerações Urbanas e as Microrregiões. Diante disso, e considerando a distinção expressamente prevista na Constituição entre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, impõe-se a necessidade de delimitar com maior precisão os conceitos jurídicos e funcionais dessas três estruturas regionais. Senão vejamos.

A Constituição Federal não estabeleceu conceito para a região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião. Também as Constituições estaduais⁵⁸ não são uniformes nesse ponto. Já o Estatuto da MetrÓpole, apresentam-se os conceitos para metrÓpole⁵⁹ e aglomeração urbana⁶⁰, sendo silente com relação às microrregiões.

José Afonso da Silva procura tecer uma definição para estas figuras, assim segundo o autor:

Regiões metropolitanas constitui-se de um conjunto de municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município; Microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana; Aglomerações urbanas carecem de conceituação, mas de logo se percebe que se trata de áreas urbanas sem um polo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades-sedes dos Municípios, como na baixada santista , ou não.⁶¹

Por outro lado, conforme esclarece Ana Carolina Wanderley⁶², as Aglomerações Urbanas caracterizam-se pelo agrupamento de Municípios limítrofes que mantêm entre si uma relação de integração funcional de natureza econômico-social e de urbanização, sem, contudo, a presença de um polo urbano central de

⁵⁸ A Constituição do Estado de São Paulo apresenta regramento no artigo 153; o Estado do Espírito Santo no artigo 216 de sua Constituição; Minas Gerais nos artigos 48 a 50 da sua Constituição; Ceará no artigo 43; os estados do Rio Grande do Sul, Paraíba e Pará transcreveram o texto da Constituição Federal.

⁵⁹ Art. 2o, inciso 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.

⁶⁰ Art. 2o , inciso I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 153.

⁶² TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 68-69.

atração. Tal configuração demanda o planejamento integrado entre os entes públicos que a compõem. Por sua vez, a Microrregião corresponde a uma divisão administrativa intraestadual, formada por agrupamentos de Municípios limítrofes que compartilham certo grau de homogeneidade e enfrentam problemas administrativos semelhantes, cujas sedes municipais, entretanto, não estão unidas por continuidade urbana.

Ainda assim, tem-se o estudo⁶³ realizado pela empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) denominado “Hierarquização da Rede Urbana Brasileira”, que forneceu subsídios para formular, implementar o planejamento regional, criar e institucionalizar as três figuras regionais no Estado de São Paulo. Neste estudo, identificam-se alguns elementos essenciais que conformam a definição das distintas figuras regionais. De forma resumida, podem ser destacados, nas Regiões Metropolitanas e nas Aglomerações Urbanas, a presença de equipamentos de comércio e serviços de abrangência regional, o fluxo significativo de cargas, o intenso deslocamento populacional entre municípios limítrofes, bem como a elevada densidade demográfica. Já nas Microrregiões, embora inexista um núcleo de liderança urbana, observa-se uma forte integração das atividades econômicas e da prestação de serviços compartilhados entre os Municípios. Assim, a configuração dessas figuras regionais decorre, essencialmente, das relações intermunicipais estabelecidas, as quais emergem a partir do próprio processo de desenvolvimento da região.

Em análise primorosa, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, assim resume as figuras regionais:

Na região metropolitana e na aglomeração urbana, as áreas urbanizadas estão interligadas e o fenômeno da conurbação estará presente. O grau de interdependência entre cidades é elevado e em razão da densidade demográfica, da oferta de serviços e equipamentos urbanos, há hierarquia relativa a capacidade de atração exercida por determinada cidade em relação às outras. Nas microrregiões, os municípios ainda contam com suas áreas rural e urbana bem definidas, ou seja, não há o tangenciamento de seu território e, portanto, não há conurbação, mas os municípios possuem relações físico-territoriais, econômicas sociais. Independentemente das características específicas, nas

⁶³ GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Rede urbana e regionalização do Estado de São Paulo*. Emplasa, Seade, Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional e Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São, 2011. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/publicacoes/pub_ReddeUrbanaRegionalizacaoESP_2011.pdf. Acesso em: 14 fev. 2025.

três figuras há necessidade de planejamento integrado visando a criação de condições para desenvolvimento.⁶⁴

Ainda assim, sob a perspectiva legal, observa-se que as Regiões Metropolitanas, as Aglomerações Urbanas e as Microrregiões não se submetem a qualquer relação hierárquica entre si. Todas devem ser instituídas por meio de lei complementar, cuja competência é atribuída aos Estados, sendo sua criação fundamentada em estudos técnicos específicos, e regidas por regimes jurídicos similares. Dessa forma, eventuais hierarquias entre essas entidades não decorrem do ordenamento jurídico, mas sim de condições fáticas, uma vez que inexistem subordinação de poderes ou competências entre elas.⁶⁵

Feita esta distinção, informe-se que a “Constituição Federal de 1988 modificou consideravelmente o tratamento jurídico dispensado às Regiões Metropolitanas”⁶⁶ no que tange à preservação da autonomia municipal, sendo de fundamental importância destacar que, enquanto ente federativo, o município deve ter respeitada sua condição de ente político, assim como as competências que lhe foram atribuídas pela norma constitucional. Um fator relevante trazido pela Constituição foi o fortalecimento da autonomia dos Estados-membros, ao estabelecer como sua competência exclusiva a criação das Regiões Metropolitanas.

Em relação às legislações estaduais, a Constituição delineou parâmetros para tratar das figuras regionais, conferindo aos Estados-membros maior autonomia quanto à criação, planejamento e organização dessas entidades. Nesse contexto, não há como questionar que a competência para instituir a Região Metropolitana pertence aos Estados-membros. No entanto, essa competência só pode ser exercida quando presentes os requisitos necessários: a existência de Municípios limítrofes e a identificação de um interesse comum entre eles, que exija uma ação conjunta para sua implementação.

Também a Constituição de Estado de São Paulo traz conceito detalhado a respeito da comunidade de serviços, segundo o qual a região metropolitana é o agrupamento de municípios limítrofes, dotado de alta densidade

⁶⁴ PIRES, Lillian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 53.

⁶⁵ Op. cit. p. 53.

⁶⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 132.

demográfica e integração socioeconômica, exigindo dos poderes públicos envolvidos a adoção de políticas sociais completas. É a inteligência de seu art. 153, §1º:

Considera-se Região Metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos atuantes.

Nesse desiderato trazemos a lição de Ana Carolina Wanderley Ferreira no comentário sobre as Regiões Metropolitanas para ratificar as legislações hodiernas:

As Regiões Metropolitanas, mais importante espécie de regionalização no Direito brasileiro, são constituídas por uma comunidade dotada de funções urbanas especializadas e integradas, com vistas à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional. Entre tais funções de interesse comum, identificam-se, v.g., a segurança pública, saneamento básico, uso do solo metropolitano, aproveitamento de recursos hídricos, produção e distribuição de gás canalizado, cartografia, habitação, preservação do meio ambiente, combate à poluição e planejamento integrado.⁶⁷

Partindo para uma análise mais delimitada, percebe-se haver “um problema concernente à sua natureza jurídica e à autonomia municipal dos Municípios formadores daquela, uma vez que a Constituição Federal de 1988 apenas delegou ao Estado membro a possibilidade de criar tais Regiões”⁶⁸. Note-se, no entanto que, em momento algum, “concedeu a estas a condição de ente federativo e nem de pessoa jurídica de Direito Público de caráter político”⁶⁹.

Ainda sobre a determinação constitucional que autoriza a criação de Regiões Metropolitanas pelos Estados-membros, tem-se que:

a Região Metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios. Na nossa

⁶⁷ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 69.

⁶⁸ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 134.

⁶⁹ Op. cit. p. 144.

organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política. A Região Metropolitana será apenas uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa. Sua administração poderá ser feita por entidade autárquica (autarquia) ou estatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou até mesmo ser atribuída a um órgão do Estado (Secretaria de Estado) ou a um colegiado de representantes do Estado e dos Municípios (Comissão ou Conselho), segundo os interesses e as conveniências de cada Região; mas o que não se permite e a constituição da Região Metropolitana ou da sua administração como entidade política ou, mesmo, político administrativa, rivalizando com o Estado e o Município em poderes e prerrogativas estatais.⁷⁰

Desse modo, percebe-se que a Região Metropolitana é uma região estadual administrativa, cuja natureza jurídica pode ser entendida como órgão administrativo que compõe a administração direta ou indireta do Estado-membro. De qualquer forma, a Região Metropolitana é órgão da administração do Estado-membro, parte de um organismo e não o organismo. De entendimento semelhante, Pedro Serrano sustenta que a Região Metropolitana constitui uma “divisão administrativa”⁷¹, podendo se configurar como órgão da administração direta ou entidade da administração indireta. Sua forma será definida e sua administração realizada conforme a conveniência do Estado-membro. Ressalta-se que a entidade ou órgão incumbido de tal função se limita ao âmbito administrativo-financeiro, uma vez que à Região Metropolitana não se atribui personalidade política nem a caracterização como ente federativo. Por essa razão não se pode conceber um quarto poder político, tal afirmação se configuraria em afronta ao dispositivo constitucional, nas palavras de Ana Carolina Wanderley Teixeira:

De fato, é realidade assente, no atual modelo constitucional, a impossibilidade de existência do federalismo tetradimensional, ou do quarto poder federado, constituindo-se a região metropolitana em divisão meramente administrativa.⁷²

⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 83-84.

⁷¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 135.

⁷² TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 79.

Hely Lopes Meirelles vai no mesmo sentido uma vez que a região metropolitana não se constitui em ente intra-estatal, situado entre o estado e o município, na medida em que não há espaço para uma nova entidade política na atual organização constitucional brasileira, sendo apenas “uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa”⁷³. E também Pontes de Miranda ao afirmar que “a expressão metropolitana de modo nenhum permite que se eleve acima da capital do Estado-membro, ou mesmo Território, Município que não aquele em que se situa a capital”⁷⁴, isso antes mesmo do advento da Constituição de 1988.

A *contrário sensu*, Ana Carolina Wanderley Teixeira traz uma série de opiniões a cerca de um federalismo de regiões, o que, segundo ela, “revelaria um passo adiante na consagração da região metropolitana como ente federativo”⁷⁵. De fato, Paulo Vargas Groff colaciona haverem “deficiências históricas” na implantação do federalismo no Brasil, tendo em vista seus acentuados traços centralizadores. Assim a região se imporia como uma “necessidade de preencher a assimetria entre as coletividades brasileiras”, de tal sorte que poderiam “assumir papéis que hoje são da União...”⁷⁶. Também Paulo Bonavides afirmava que, a partir da Constituição de 1946, inaugurou-se no Brasil a era dos organismos regionais que, sob a forma de “autarquias e sociedades de economia mista, servem de instrumento de concretização da política federal de intervenção econômica direta em várias regiões do país, sobretudo naquelas que se constituíram em regiões-problemas, como o Nordeste e a Amazônia”⁷⁷. Assim dito federalismo tetradimensional reservaria à região a possibilidade de ver-se atendidas todas aquelas demandas sociais que um estado federalista não poderia atender. Não obstante, conclui a autora mineira, o “certo é que a região metropolitana, no atual contexto constitucional, é divisão

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p.83.

⁷⁴ PONTES DE MIRANDA. *Sistema de Ciência Positiva do Direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1972a. Tomo I. p. 97.

⁷⁵ *Região Metropolitana*, op. cit. p. 80.

⁷⁶ GROFF, Paulo Vargas. *Reequilíbrio de Poder no Estado Brasileiro: um novo Pacto Político, Federalismo de Regiões e Executivo Dualista*. Jus [on line]. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4746/reequilibrio-de-poder-no-estado-brasileiro-um-novo-pacto-politico>. Acesso em: 07 abr. 2025.

⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 104, p. 1–29, 1971. DOI: 10.12660/rda.v104.1971.35497. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35497>. Acesso em: 14 fev. 2025.

administrativa e a entidade ou órgão que a administrar não poderá ir além de uma organização com autonomia administrativa e financeira”.⁷⁸ E prossegue:

a polêmica em torno da institucionalização da região metropolitana, como simples divisão administrativa, está intimamente ligada ao questionamento de quem seria titular das funções públicas de interesse comum, ante a inexistência de uma pessoa dotada de personalidade jurídica de direito público que lhe faça as vezes.⁷⁹

Ocorre que na raiz dessa “ausência legislativa” em relação às regiões metropolitanas, estaria uma pretensa omissão de municípios e do Estado em questões de interesse comum. A autonomia, nesses casos, se prestaria a difundir um hiato no tratamento dos problemas metropolitanos, uma vez que se configuraria em verdadeiro obstáculo à implementação de soluções que só se estabilizariam se tomadas pelo conjunto metropolitano. Se determinado município fosse contrário a determinada política, o caos estaria implantado. Mas esta justificativa não pode ser a baliza que se eleva para suspender a autonomia outorgada pela Constituição aos municípios. Sem embargo, discordamos da posição da autora mineira e nesse ponto trazemos a opinião de Alaôr Caffé Alves para infirmar o sentido contrário, quando diz que

(...) o interesse do Município, individualmente considerado, está inevitavelmente ligado ao interesse regional, o que “nos leva a compreender que os interesses locais e regionais não se contrapõem necessariamente; ao contrário, normalmente são complementares entre si”. Assim, os graves problemas que envolvem um conjunto de Municípios, normalmente ligados à segurança, saneamento básico, transporte público, principalmente, demandam tratamento que escapa ao controle e possibilidades do ente local isolado, abandonado à sua própria sorte.⁸⁰

De fato, é uma coisa adotar uma postura cooperativa, buscando a união de esforços para solucionar determinado problema; outra completamente distinta é usurpar a competência constitucionalmente atribuída, sob o pretexto de resolver questões metropolitanas, para então fragilizar a autonomia municipal, que foi

⁷⁸ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 80.

⁷⁹ Op. cit. p. 81.

⁸⁰ ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981. p. 277.

concedida aos municípios pelo legislador. A partir disso, pode-se concluir que a intenção de preservar a autonomia municipal não depende do agrupamento ou da conurbação; os municípios permanecem individuais e autônomos, não se podendo conceber que um, em detrimento da competência e autonomia dos demais, se coloque em posição hierárquica superior. Concordamos com Pedro Serrano quando opina que “não se deve permitir que a criação da Região Metropolitana como unidade administrativa permita uma anarquia de gestão regional por um lado ou, por outro, uma interdição da autonomia municipal.”⁸¹

O certo é que de um e outro lado, parece existir uma confluência da doutrina⁸² no sentido de preservar-se a qualquer custo a autonomia municipal e doutro a preocupação crescente em resolver problemas relacionados a serviços públicos no arranjo regional, busca que tem, em muitos casos, ceifado a competência municipal. Assim a questão da prestação de serviços públicos comuns a determinados municípios conturbados, toma posição central para que se possa estabelecer o melhor entendimento possível à luz da Constituição. O problema de posições extremadas é que podem requerer soluções extremadas, muitas vezes eivadas de uma correta ponderação, tal medida não nos parece razoável, uma vez que faz surgir certos autoritarismos científicos, que acabam por afastar da ciência do direito a mais correta interpretação que se poderia dar ao direito vigente. Nosso entendimento é que a posição adequada deva ser aquela possível de se extrair do ordenamento pátrio, que tenha a melhor interpretação possível pelo cientista do direito. Tal medida se verifica pelo que se atribui ao texto mediado pelo poder constituinte o conceito de supremacia da constituição.⁸³

⁸¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 136.

⁸² Eros Grau é típico adepto da corrente municipalista, segundo a qual o município brasileiro é uma expressão territorial, física, administrativa e, sobretudo, política, e que sua expressão política se traduz na autonomia municipal. Já a outra corrente entende que o Estado-membro deva exercer a autonomia sobre a titularidade de serviços comuns nas regiões metropolitanas, dela fazendo parte Sérgio Ferraz. Uma terceira corrente em sentido híbrido encontramos Pedro Serrano e Alaôr Café Alves. De todo modo, ao longo deste estudo estas vertentes serão melhor detalhadas, em especial no Capítulo 4.

⁸³ Para Luís Roberto Barroso a supremacia da constituição “é um dos pilares do modelo constitucional contemporâneo...Note-se que o princípio não tem um conteúdo material próprio: ele apenas impõe a primazia da norma constitucional, qualquer que seja ela. Como consequência do princípio da supremacia constitucional, nenhuma lei ou ato normativo – a rigor, nenhum ato jurídico – poderá subsistir validamente se for incompatível com a Constituição” (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. p. 325). Ainda para Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior, a supremacia constitucional se coaduna com o fato de que “os atos normativos infra-ordenados são fundados na Constituição e a ela devem obediência, quer no aspecto formal (forma de criação), quer no aspecto material (compatibilidade material do texto infraconstitucional com a regra maior). A

É o que pretendemos como premissa para estabelecer o regime jurídico das regiões metropolitanas - uma interpretação em total alinhamento com o texto normativo vigente, afastando-se quaisquer interferências que não estejam em acordo com os pressupostos científicos da ciência do direito. Como dito, não se está aqui a flertar com posições extremadas, que ocorrem por influência de interesses outros, mas sim de determinar uma coerente ferramenta para a hermenêutica jurídica, qual seja, a regra da interpretação conforme a Constituição, segundo a qual todo o direito infraconstitucional deve ser compreendido à luz da Constituição.

Por tudo o expendido, Estados-membros experimentaram uma ampliação significativa de sua autonomia nesta questão, uma vez que, anteriormente, a criação de Regiões Metropolitanas era competência heterônoma, imposta por lei complementar federal. No entanto, passou a ser de competência autônoma do legislador complementar estadual. Da mesma forma, os municípios, enquanto detentores de competências exclusivas, como será abordado adiante, possuem a prerrogativa de legislar e decidir sobre assuntos de interesse exclusivamente local.

Feito este adendo para ratificar a posição a ser defendida adiante, retomamos a linhas mestras deste estudo, buscando definir o regime jurídico relativo às funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, motivo de discórdia na doutrina relativamente à titularidade objetiva para sua concretização. Antes, porém pretendemos indicar o conteúdo jurídico necessário à criação das regiões metropolitanas, demonstrando a natureza jurídica dessa espécie de entidade administrativa.

legislação infraconstitucional deve conformar-se à Lei Magna” (ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 65). E ainda Oswaldo Aranha Bandeira de Mello ao afirmar que diante de uma constituição rígida, como é a nossa Constituição: “Portanto, no sistema das Constituições rígidas, a Constituição é a autoridade mais alta, e derivante de um poder superior à legislatura, o qual é o único poder competente para alterá-la” (BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *A teoria das constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980. p. 48). Por fim Ricardo Marcondes Martins leciona que “um dos mais importantes é o da supremacia da Constituição, segundo o qual as normas constitucionais são o fundamento formal e material de todas as demais normas jurídicas. As normas infraconstitucionais não devem apenas ser produzidas de acordo com o procedimento constitucionalmente fixado, seu conteúdo não pode contrariar a Constituição” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 12).

4.3 Natureza jurídica da região metropolitana

Não existem dúvidas que a região metropolitana é uma realidade presente na sociedade moderna, especialmente com o avanço urbano em torno de grandes centros, tendência que só faz crescer este tipo de arranjo urbano-social. Por isso a premente necessidade de se criar mecanismos jurídicos para que se possa estabelecer as bases normativas com o fito de atender às demandas e desígnios do corpo social ali presente. Daí ser imprescindível, antes de se estabelecer o funcionamento desse organismo, entender a natureza do objeto que se está a estudar.

Para tanto, busca-se, em primeiro lugar, o texto normativo vigente presente na Constituição Federal. Já o dissemos e convém repisar o art. 1º do texto constitucional: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. Também o art. 18 prescreve 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”. Note-se, em nenhum destes excertos verifica-se a constância de um ente que seja regional, mormente trata-se de um modelo federativo com tripla dimensão – União, Estados e Municípios – como já demonstramos. Assim, o que se verifica é que a região metropolitana trata de uma região administrativa, como alhures mencionado. Também neste sentido Hely Lopes Meirelles afirma que a região metropolitana não se constitui em ente intra-estatal, situado entre o Estado e o Município, na medida em que não há espaço para uma nova entidade política na atual organização constitucional brasileira, de modo que a região metropolitana será apenas uma “área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa”⁸⁴. Pedro Serrano também compartilha desse entendimento, indicando que a doutrina entende que “em nosso atual ordenamento, a Região Metropolitana nada mais é do que uma divisão administrativa”⁸⁵. Posição acompanhada também por Ana Carolina Wanderley, uma vez que:

a região metropolitana, no atual contexto constitucional, é divisão administrativa e a entidade ou órgão que a

⁸⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 83.

⁸⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 136.

administrar não poderá ir além de uma organização com autonomia administrativa e financeira, seja com personalidade de direito público – autarquia, seja com personalidade de direito privado – empresa estatal.⁸⁶

Ensina Alaor Caffé Alves que a realidade jurídica da Região Metropolitana é consignada sob os diversos aspectos da realidade. A realidade jurídica recai substancialmente sobre as demais (social, econômico, urbanístico, entre outros). Todavia esses fenômenos, sobre os quais recai a realidade jurídica, continuam a existir, ao passo que ao serem definidos juridicamente ganham forma, porque a Constituição Federal não realiza a Região Metropolitana, ao possibilitar sua criação, atribui-lhe conceito jurídico.⁸⁷

Posto isto, já mencionamos, a criação da região metropolitana se dá por meio de lei complementar, a título de exemplo cita-se a Constituição do Estado de São Paulo em que o art. 153 informa que:

O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

De fato, a condição imposta pela norma constitucional tem dois elementos: o reconhecimento da existência do elemento estrutural deve ser feito por lei complementar, mas lei estadual; e a mandamento que determina o agrupamento dos Municípios ainda não agrupados. Esses elementos são designados como requisitos materiais e formais, a serem observados na criação da Região Metropolitana. Os requisitos materiais residem na existência de conurbação de Municípios limítrofes, cuja finalidade é a execução de funções públicas de interesse comum. Essa conurbação deve ser de tal maneira que exija a integração dos Municípios para a realização daquelas funções. Já o requisito formal decorre da observância do mandamento legal necessário à criação da região metropolitana, no caso, por meio de lei complementar.

⁸⁶ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 80.

⁸⁷ ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981. p. 151.

Do ponto de vista do requisito material, a conurbação urbanística opera como requisito para a criação jurídica da Região Metropolitana. Entendimento este que pode ser assim inferido:

O que dá a 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-polo.⁸⁸

Ainda que a Constituição de 1988 não tenha conceituado Região Metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões, todas elas consubstanciam, enquanto conceitos jurídicos, realidades do mundo do dever-ser – não do mundo do ser. Isto é: nenhum agrupamento de Municípios limítrofes é, essencialmente, uma Região Metropolitana. Logo, a existência de uma Região Metropolitana decorre de lei complementar, estadual, que a tenha instituído, conceituando-a como tal.⁸⁹

O que se deve compreender é que é a criação formal, por meio de lei complementar estadual, que transforma a Região Metropolitana de um fenômeno urbano em uma instituição jurídica. Enquanto não instituída por lei, a Região Metropolitana permanece apenas como um fenômeno urbano no plano do “ser”, mas não possui existência no âmbito jurídico do “dever-ser”. Posição referendada por José Afonso da Silva ao afirmar que:

O desenvolvimento industrial gerou a grande cidade dos nossos dias, cujo crescimento acelerado amplia a urbanização de áreas próximas, interligando núcleos vizinhos, subordinados às Administrações autônomas diversas. Essa continuidade urbana, que abrange vários núcleos subordinados a Municípios diferentes, gera problemas específicos que demandam solução uniforme e comum. Mesmo sem essa continuidade urbana surgem situações urbanas contíguas, polarizadas ou não por um núcleo principal, que requerem organização jurídica especial que propicie tratamento urbanístico adequado ao aperfeiçoamento da qualidade de vida de todo o assentamento humano da área. Esse fenômeno, que resulta da expansão urbana, constitui uma realidade fática,

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 156.

⁸⁹ GRAU, Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água. In: *Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico em homenagem à Professora Magnólia Guerra*. São Paulo: RCS, 2007. p. 132.

sociológica, e se transforma, entre nós, em entidades jurídicas, como regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, quando instituídas por lei complementar estadual, na forma prevista pelo art. 25, §3º, da CF.⁹⁰

E também Alaôr Caffé Alves vai inferir que o conceito de região metropolitana se se qualifica mediante dois elementos: a) Lei Complementar e b) Agrupamento dos Municípios limítrofes em razão da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum⁹¹.

Com efeito, não há como questionar que a competência para criação da Região Metropolitana é do Estado-membro. Porém, somente com a presença de dois requisitos, quais sejam: a existência de Municípios limítrofes e conurbados, nos termos da definição que propusemos anteriormente, e a presença de um interesse comum entre eles, necessitando de uma ação conjunta, podem os Estados-membros instituir a Região Metropolitana por meio de lei complementar.

Ocorre que, a despeito do regime jurídico aplicável à região metropolitana, neste estudo, nos interessa tratar de um ponto extremamente sensível, que é autonomia municipal no escopo de atuação da região metropolitana. Não há dúvidas que o dispositivo constitucional é bem claro no sentido de que os Estados podem, 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. O problema começa a se apresentar no momento em que, a partir da criação do ente regional, e uma vez dotado com natureza jurídica de divisão administrativa, que tem por plano principal a realização as funções públicas de interesse comum, como se concretizará o planejamento e a execução dessas funções e quem será o responsável pela gestão dessas atividades dentro do agrupamento metropolitano. De fato, a Constituição Federal de 1988 limitou-se a delegar ao Estado-membro a competência para criar tais Regiões, sem, contudo, conferir a elas a condição de ente federativo ou de pessoa jurídica de Direito Público com caráter político. Ante a

⁹⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico Brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 151.

⁹¹ ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad,1998. p.44.

inexistência de uma pessoa dotada dessa personalidade jurídica necessária que lhe faça as vezes, qual será a prevalência na titularidade dos serviços de interesse comum? E quando houver serviço de interesse eminentemente local, quem o titulariza em meio a região metropolitana?

Ainda assim, a problemática em torna da institucionalização da Região Metropolitana, como mera divisão administrativa, sem poderes políticos, está ligada à questão da titularidade das funções públicas de interesse comum. Como a Região Metropolitana não possui personalidade jurídica de direito público para elaborar e executar essas funções, uma disputa por esses poderes é travada, entre os Estados-membros e os Municípios. O que se percebe, é que no seio dessas questões, apresentar-se-ão posições antagônicas entre si: seja daqueles que defendem a “municipalização” dos serviços de interesse comum, como forma de adstringir-se ao mandamento federativo, seja daqueles mais “regionalizados”, participantes da ideia de cooperação para consecução dos objetivos públicos, ou mesmo de uma posição intermediária entre um e outro grupo.

Por isso, em meio a dissidência, que apresentaremos em seguimento, funda-se primordial, *prima facie*, caracterizar o estamento jurídico das formas de organização, planejamento, execução e administração desses serviços no âmbito do aglomerado metropolitano com o fito de estabelecer os contornos necessários para a transição que os entes federados devem realizar para a concretização das demandas de funções públicas necessárias ao corpo social.

5 Organização, planejamento e gestão da Região Metropolitana

Voltemos ao art. 25, § 3º da Constituição Federal para trazer ao debate outro ponto fundamental ao estudo, veja-se:

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.** (grifos nossos).

Perceba-se, do ponto de vista do requisito formal, já o dissemos, a criação da região metropolitana ocorre por meio de edição de lei complementar, mas os objetivos a que se quer alcançar com esta instituição decorrem de se viabilizar a realização de funções públicas de interesse comum. Para isso, e o próprio texto constitucional traz a menção, é necessária a integração, organização e planejamento das funções para que possam ser alcançadas pelos seus destinatários. Daí que, a despeito da dissensão existente quanto a titularidade destas funções pelo espectro federativo, que pretendemos expor mais adiante, faz-se premente evidenciar como o ordenamento jurídico e mesmo a doutrina fundamentam, viabilizam e determinam os limites de atuação dos entes federados nesta atividade necessária ao alcance das finalidades pretendidas.

De fato, o texto de 1988 adotou um modelo de federalismo cooperativo, no qual todos devem colaborar para a execução das tarefas constitucionais, assim a partir da leitura do artigo acima mencionado, pode-se depreender que os diversos entes, para o alcance dos objetivos da Administração, devem, com o fito cooperativo, associar-se para a execução das funções públicas de interesse comum.

A instituição da Região Metropolitana é uma competência do Estado, que a exercerá com base em critérios materiais objetivos, incluindo os municípios que fazem parte do espaço físico conturbado, conforme indicado em estudos técnicos. Não se admite, portanto, que o vínculo obrigacional e compulsório seja implementado de forma aleatória e arbitrária, decidido conforme conveniência ou discricionariedade. É importante destacar que, uma vez promulgada a lei, o município ou o conjunto de municípios limítrofes terão estabelecido e caracterizado o fato jurídico, com a participação compulsória de todos os seus integrantes. Nesse sentido Pedro Serrano⁹², ao tratar dos requisitos para a criação válida da Região Metropolitana afirma que, implicitamente, está previsto no §3º do art. 25 o vínculo compulsório entre o Estado e o Município na gestão das funções públicas de interesse comum. Posição seguida por Alaôr Caffé Alves⁹³, a denominação correta seria por via de vínculo compulsório. Independentemente da terminologia adotada, a Constituição

⁹² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 171.

⁹³ ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998. p.182.

Federal prevê implicitamente a participação obrigatória dos Municípios na gestão dos interesses metropolitanos, em conjunto com o Estado. Neste mister, o fato jurídico da instituição da área regionalizada se perfaz com a edição da lei complementar de competência do Estado e, decorrente disso, necessário o estabelecimento da forma de gestão da realidade metropolitana. Portanto, o conceito de Região metropolitana não se confunde com a gestão⁹⁴.

Nesse contexto, o fato jurídico da instituição da área regionalizada se concretiza com a edição da lei complementar de competência do Estado, sendo, portanto, necessária a definição da forma de gestão da realidade metropolitana. Assim, o conceito de Região Metropolitana não se confunde com a gestão. Como já mencionado, a Região Metropolitana é uma divisão administrativa, não possuindo personalidade política autônoma, e muito menos se configurando como ente federativo. Dessa forma, não há que se falar em descentralização política, que pressupõe autonomia. De fato, a descentralização se manifesta em dois campos: como técnica de organização do poder político (Descentralização Política) e como instrumento de estruturação administrativa (Descentralização Administrativa). No primeiro caso, ela se concretiza quando há o exercício de competência legislativa própria de maneira originária, estando, assim, intimamente ligada à ideia de autonomia; no segundo, a descentralização administrativa ocorre de forma distinta da descentralização política, uma vez que sua implementação depende do poder central, que, por meio de leis, atribui competências a outros entes⁹⁵.

Voltando à temática, a instituição da região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião deve ser encarada sob vários prismas, seja do ponto de vista econômico, o social e o urbano. Em vista da complexidade inerente a estes espaços, é premente a ideia de que estes necessitam de um planejamento, organização e execução para que os serviços de interesse comum sejam realizados de forma eficiente e de modo a contemplar a todos que residem nestes espaços. A questão que se coloca então é, portanto, verificar como será possível dar azo a estas demandas de forma satisfatória, bem como, entre outras também, de que forma se operará a organização e gestão dessa figura regional. Para responder a estes pontos,

⁹⁴ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 46.

⁹⁵ Op. cit. p. 47.

mister é trazer como o estatuto normativo estabelece os meios de execução da administração metropolitana.

Com o fito de Inicialmente tem-se a Lei Federal nº 13.089/2015, chamado de “Estatuto da Metrópole”. Esta Lei apresenta normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. Referida lei estabelece que a governança das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais.

Entre os principais pontos relacionados a este diploma, destaca-se o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que visa coordenar e integrar as políticas públicas e ações de planejamento urbano entre os municípios da região. Também define os compromissos e responsabilidades dos entes federativos (União, estados e municípios) no planejamento e execução de políticas públicas, buscando garantir que os municípios de uma região metropolitana trabalhem de forma colaborativa para resolver problemas comuns. Prevê ainda a criação de instituições de governança, como o Conselho Metropolitano, que deve envolver representantes dos municípios da região metropolitana e do estado, além de outros atores relevantes. Ainda assim prevê outros instrumentos de gestão, como estudos de impacto, planos de mobilidade e saneamento, que devem ser integrados e alinhados com o planejamento regional. Além disso, por meio do Estatuto, promove-se a coordenação e a cooperação entre os diferentes níveis de governo e entre os municípios da região metropolitana. E por fim, se promove uma ênfase na promoção do desenvolvimento sustentável, buscando equilibrar o crescimento urbano com a preservação ambiental e a qualidade de vida dos habitantes da região metropolitana.

O “Estatuto da Metrópole”, sem dúvida alguma, veio jogar luzes sobre o tema da gestão metropolitana, como força motriz capaz de dar vazão a uma certa organização político-administrativa da divisão administrativa metropolitana. Mesmo assim, entendemos que, a despeito da necessidade de planejamento da função metropolitana, ela só se realiza mediante a existência de funções públicas de interesse comum, sem estas, a própria Constituição determina a titularidade da função. Havendo interesse comum, as responsabilidades de nível metropolitano impõem a existência de pessoa jurídica com característica intergovernamental que

incluem atividades operacionais de normatização, planejamento, programação, coordenação, controle, fiscalização e execução⁹⁶. Nas palavras de Alaôr Caffé Alves

Estas funções compreendem também, por sua natureza, o interesse local dos municípios metropolitanos, o que justifica a participação destes nas decisões sobre sua organização planejamento e execução. Por isso essa questão não pode ser solucionada adequadamente dentro do quadro institucional tradicional. O interesse metropolitano não é especificamente (privativamente) local, estadual ou nacional, mas refere-se a todos eles ao mesmo tempo (reclamando legislação condominial)⁹⁷

Claro que tal visão vai de encontro a uma desejada e portanto necessária aglutinação de esforços no sentido de resolver problemas e questões concernentes ao espaço metropolitano, no entanto e com todo respeito ao autor, não é possível auferir qualquer competência constitucionalmente estabelecida em face do agrupamento metropolitano e as justificativas que tentam perfazer a obstacularização do exercício regular da competência prevista a cada ente que compõe a federação. De todo mais visto no Capítulo 1 deste estudo, tem-se que tal exercício é próprio de um sistema de repartição de competências que se insere no próprio modelo do Estado brasileiro em face de uma Constituição de caráter rígido, que não permite quaisquer processos legislativos em sentido de abolir o pacto federativo. Por isso mesmo que, ante a imperiosidade do reclamo de uma efetiva organização e gestão do espaço metropolitano, esta só se concretiza mediante a caracterização prevista na regra constitucional e em face das atividades concernentes estritamente ao interesse comum dos município integrantes do espaço metropolitano. Ainda assim, não haveria qualquer problema em se estabelecer normas que viabilizassem a associação entre aqueles que compõem a região metropolitana com o objetivo de organizar, planejar e executar as atividades de interesse comum. Em seguimento discutiremos estas funções de interesse comum pertinentes ao agrupamento metropolitano.

⁹⁶ ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981. *passim*.

⁹⁷ Op. cit. *passim*.

6 Funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e competências para sua execução

Talvez o maior desafio para uma correta interpretação face a norma constitucional em relação a titularidade de serviços públicos em regiões metropolitanas, passe pela definição do que se considera serviço de interesse local e serviço de interesse comum. Nos de interesse local a Constituição Federal é clara em seu art. 30, inciso I: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”. Assim, configurado que determinado serviço público seja de interesse municipal, mesmo que inserido no espaço geográfico de interesse metropolitano, caberá à municipalidade a competência para legislar a respeito, decidindo sobre a gestão, organização e realização do serviço. O problema reside no fato de, sendo determinado serviço que seja de interesse de um espaço geográfico que ultrapassa os limites de um município, quanto a que ente ou órgão seria o responsável por definir o rol taxativo de espécies de serviço de interesse comum, perfazendo titularidade a mais de um município. Por essa razão, permite-se neste ponto trazer à leitura o que a doutrina tem dito a respeito. De frente, cumpre informar que uma boa parte dos conceitos e estudos sobre o tema em questão foi elaborada sob a égide das Constituições de 1967 e de 1969, ainda que a terminologia utilizada – serviço comum – fosse outra.⁹⁸

Nesse sentido, um dos primeiros a identificar o termo interesse metropolitano, foi Adilson Abreu Dallari⁹⁹. Na ocasião, chamou a atenção para o surgimento do termo em oposição ao peculiar interesse municipal. Na época, o conceito não era adotado pela doutrina ou jurisprudência. Segundo Dallari foi de grande valia a contribuição ao estudo de Eurico de Andrade Azevedo, com vistas a identificar o termo. Em seu exame do art. 164 da Constituição de 1967, modificada pela Emenda nº 1 de 1969, observou que o constituinte deixou de indicar qualquer parâmetro para conceituar os serviços comuns, entendendo, ao final, que o conteúdo jurídico desta expressão somente poderia significar o interesse da região

⁹⁸ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 105.

⁹⁹ DALLARI, Adilson. Uso do Solo Metropolitano. *Revista de Direito Público*. Cadernos de Direito Municipal.v.14, ano IV. São Paulo: RT, 1970. p. 290-291.

metropolitana, dando origem a noção de peculiar interesse metropolitano.¹⁰⁰ Para o autor, a Lei Complementar nº 14/73 teve o mérito de introduzir o conceito de interesse metropolitano, trazendo ainda alguns serviços considerados comuns aos municípios da região. Diz ele:

Fica entendido que são de interesse metropolitano as etapas e parcelas dos serviços que foram predominantemente regionais. Continuam na alçada municipal as fases dos serviços relacionados na Lei que sejam de interesse local, o que não significa que os Municípios não tenham de compatibilizar o planejamento e a execução dos serviços de sua competência ao planejamento metropolitano.¹⁰¹

Sobre os conceitos de interesse local na Constituição Federal de 1988 e peculiar interesse presente em cartas anteriores, cumpre esclarecer que, a partir da leitura do inciso V do art. 30, definiu-se que o critério para indicar quais são os serviços públicos de competência municipal, que são aqueles serviços de interesse local. Nesse ponto impende informar que nos textos constitucionais anteriores a expressão utilizada era “peculiar interesse”. Segundo Sampaio Doria observou, inexistiu interesse privativo do Município, pois todo interesse diretamente local é indiretamente de todos¹⁰². Já Hely Lopes Meireles informa que o

interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. (...). O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.¹⁰³

José Horácio Meirelles Teixeira explica que

Esse “peculiar interesse” repousa, substancialmente, na consideração de que certos serviços ou atividades, embora redundem em vantagem pessoal, apresentam, todavia,

¹⁰⁰ AZEVEDO, Eurico de Andrade. Institucionalização das regiões metropolitanas. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 119, p. 1–15, 1975. p. 5 DOI: 10.12660/rda.v119.1975.40722. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/40722>. Acesso em: 7 abr. 2025.

¹⁰¹ AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Regiões Metropolitanas no Brasil e seu Regime Jurídico*. In: *Estudos sobre o amanhã – Regiões Metropolitanas*. Caderno n.1. Coedição Instituto Metropolitano de Estudos e Pesquisas Aplicadas da FMU (Imepa). São Paulo: Resenha Universitária, 1978. p. 139.

¹⁰² DÓRIA, Antonio de Sampaio. *Autonomia dos Municípios*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 24, 1928. p. 423.

¹⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 111.

aspectos, particularidades e circunstâncias que os tomam mais estreitamente ligados à vida local, e em relação mais imediata com as suas necessidades. E, por força desses aspectos e particularidades, tal interesse diferencia-se do interesse de outras localidades e do interesse geral. E é nesse sentimento de necessidades específicas a satisfazer, na consciência desses fins a atingir, os quais devem ser tratados, considerados e resolvidos de modo igualmente diferenciado e específico, que repousam, para a teoria política, os pressupostos da autonomia local.¹⁰⁴

Carlos Maximiliano a tratar do ponto assevera que assuntos de interesse local são “os melhor conhecidos em suas particularidades pelos habitantes da cidade ou vila”¹⁰⁵. E por fim Regina Maria Macedo Nery Ferrari, vai no sentido de que quando se trata de competência típica e privativa do município está a se falar de interesse local, “chamados anteriormente de assuntos de peculiar interesse municipal. Isto é, aqueles que afetam precipuamente o Município”¹⁰⁶.

Pois bem, importante o relato na medida de estabilizar as conceituações que se seguem a partir da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido na busca por conduzir uma narrativa para explicitar os critérios para conceituação de serviços públicos de interesse comum trazemos a lição de Alaôr Caffé Alves, que enumera dois:

a) o do ponto de vista da jurisdição metropolitana definida a ‘priori’ sobre determinadas funções públicas listadas e descritas dogmaticamente na lei complementar que instituir a região, ou b) o da seleção ‘ad hoc’, conforme o exame das características intrínsecas e contextuais pelas quais determinadas funções públicas passam a ser de interesse comum, objetivando, com a aplicação dos critérios disponíveis, identificar-se a organização governamental de âmbito adequado para assumi-lo.¹⁰⁷

Nesse contexto, o primeiro critério é mais seguro, embora insuficiente para abranger outras funções que, no futuro, possam exigir essa

¹⁰⁴ MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. *Os serviços públicos de eletricidade e a autonomia local*. São Paulo: Departamento Jurídico da Prefeitura do Município de São Paulo, 1950. p. 59.

¹⁰⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira* – v. I. 5. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1954. p. 359.

¹⁰⁶ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*, 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 91.

¹⁰⁷ ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro*. Revista de Direito Ambiental, a.6, n.21, jan./mar. 2001. p. 80.

qualificação. Dessa forma, cabe às leis complementares estaduais, responsáveis pela criação da Região Metropolitana, especificar os serviços considerados de interesse comum¹⁰⁸. Já o segundo critério pautado na natureza do interesse comum, substancial, casuístico¹⁰⁹ poderá ser modificada em decorrência do desenvolvimento ou de alterações em fatores objetivos, tais como os de natureza físico-geográfica, social, econômica, institucional, técnica, financeira ou administrativa. Com base nesses critérios, novas interpretações poderão ampliar ou restringir o âmbito de atuação local ou regional. Nessa perspectiva, a doutrina e a jurisprudência assumem papel relevante, ao contribuir para a concretização e delimitação do conteúdo da cláusula genérica.¹¹⁰

Para o primeiro critério, apresentam-se como defensores Caio Tácito e Sérgio Ferraz. Sustentam que o interesse comum deve ser devidamente delimitado pelo legislador estadual, mediante um juízo político¹¹¹. De outra ponta, Sergio Ferraz, com inferência em face da Constituição de 1969, preleciona que a ideia de serviço comum deve ser regulamentada por lei:

Já a ideia de serviços comuns, afora revestir-se de caráter dinâmico, há de ser, para tornar operativo texto constitucional, normada juridicamente. Essa exigência de caracterização legal, do serviço comum, é, à luz do molde federativo vigente, incontornável: os municípios e Estados têm direito subjetivo às autonomias e competências, podendo, por isso, invocar controle jurisdicional da lei instituidora de regiões metropolitanas que extrapolem a ideia legitimadora de sua consagração, o serviço comum a ser realizado.¹¹²

Diversas legislações estaduais adotaram esse entendimento, a exemplo dos artigos 7º e 13¹¹³ da atual Lei Complementar nº 760, de 1994, do Estado

¹⁰⁸ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa* nº153, jan-mar. Brasília, 2002. p. 265.

¹⁰⁹ Op. cit. p.264-265.

¹¹⁰ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 113.

¹¹¹ TACITO, C. Serviços de Saneamento Básico. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 229, p. 1-4, 2002. p. 1. DOI: 10.12660/rda.v229.2002.46424. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46424>. Acesso em: 7 abr. 2025.

¹¹² FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 6, n. 16, p. 11-21, set./dez. 1976. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/136835>. Acesso em: 07 abr. 2025.

¹¹³ Art. 13 - O Conselho de Desenvolvimento terá as seguintes atribuições: I - especificar os serviços públicos de interesse comum do Estado e dos Municípios na unidade regional, compreendidos nos

de São Paulo. Igualmente, a Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011, que promoveu a reorganização da Região Metropolitana de São Paulo com base na mencionada Lei Complementar nº 760/1994, estabeleceu em seu artigo 12 que caberá ao Conselho de Desenvolvimento a definição das funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, destacando-se entre elas o planejamento e uso do solo, a habitação e o saneamento ambiental.

De outra ponta, o segundo critério para a definição das funções públicas de interesse comum fundamenta-se na natureza do próprio interesse compartilhado, exigindo a análise casuística das circunstâncias específicas de cada função. Para tanto, são considerados os critérios estabelecidos pela doutrina, os quais oferecem subsídios interpretativos às cláusulas constitucionais relativas ao interesse local e metropolitano.¹¹⁴ Entre os expoentes dessa corrente doutrinária figuram Michel Temer, Pedro Serrano, Eros Roberto Grau e Alaôr Caffé Alves. Este último sustenta que a delimitação das competências municipais ou regionais não decorre exclusivamente de uma descrição normativa, mas é igualmente influenciada por transformações nas dimensões dos serviços prestados, bem como por seu grau de tecnicidade, pelas condições socioeconômicas, geográficas e institucionais envolvidas.¹¹⁵

Eros Roberto Grau sustenta que o interesse metropolitano corresponde àquele serviço que, embora atenda predominantemente a interesses locais, abrange simultaneamente mais de um Município, caracterizando-se, portanto, como um desdobramento do interesse local em interesse interlocal. Com base nesse entendimento, o autor defende que a competência para a organização e prestação dos serviços de natureza interlocal pertence, originariamente, aos Municípios. Nessa linha, à luz do disposto no art. 25, §3º, da Constituição Federal, a atuação do Estado, ao instituir Regiões Metropolitanas mediante lei complementar, deve se limitar à

campos funcionais referidos no artigo 7º desta lei complementar, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis.

¹¹⁴ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 117.

¹¹⁵ ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 36-37.

integração das ações de organização, planejamento e execução, preservando-se a titularidade municipal para a prestação e organização desses serviços¹¹⁶.

De outro lado Pedro Serrano, ao lado de Alaôr Caffé Alves, adota o segundo critério para definir as funções de interesse comum, pautado no exame casuístico. De acordo com o primeiro autor, a definição de interesse local ou metropolitano perfaz-se pela interpretação sistemática dos fatos em sua realidade aplicável. Desse modo, o processo de interpretação deverá ocorrer de acordo com o caso concreto, que a nosso ver, deve ser o melhor critério, como adiante infirmaremos. Deste modo, um interesse originalmente local pode pela modificação da realidade urbana no tempo, transformar-se em interesse predominantemente regional, sem alteração no âmbito jurídico da competência municipal. Isto significa que as circunstâncias do mundo fático serão interpretadas para identificar o alcance e o sentido do interesse metropolitano.¹¹⁷

De todo modo, a depender de como se compreenda a definição das funções públicas de interesse comum — se estabelecidas de forma objetiva por meio de lei ou delineadas por meio de interpretação casuística — distintos reflexos poderão recair sobre a autonomia municipal. O essencial, contudo, é que tal definição, independentemente do critério adotado, não acarrete ingerência indevida nas competências constitucionalmente atribuídas aos Municípios, tampouco resulte em sua modificação ou esvaziamento. A atuação cooperativa no âmbito das regiões metropolitanas deve respeitar os limites da repartição constitucional de competências, assegurando-se, em qualquer hipótese, a preservação da autonomia política e administrativa dos entes municipais. Assim

caracterização de determinada atividade em determinado local e em determinado tempo como sendo de interesse regional ou local para fim de discriminar qual ente federado é o competente para titularizá-la é ato cognoscente do disposto na norma constitucional em sua aplicação à situação fática, e não juízo de valor apto a ensejar a criação normativa autônoma.¹¹⁸

¹¹⁶ GRAU, Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água. In: Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico em homenagem à Professora Magnólia Guerra. São Paulo: RCS, 2007. p. 134.

¹¹⁷ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 142.

¹¹⁸ Op. cit. p. 142.

Concordamos com Pedro Serrano e assim, nas funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, diante da divergência no sentido de qual dos entes será o competente para atuar nestes casos, realiza-se a interpretação da situação fática em face de um juízo casuístico que deve ser realizado de modo a inferir o modelo de repartição de competências instilados na Constituição Federal de 1988, sem que com isso, seja usurpada a competência de caráter municipal, em razão do exame das características do serviço que se relaciona com essa competência. De todo modo, prossegue o autor, é importante destacar que “sendo a matéria de atuação dos demais Municípios ou do Estado-membro como condição necessária a sua realização, a administração competente para atuar neste caso será regional”¹¹⁹.

Pois bem, o Poder Constituinte originário conferiu aos Estados-membros uma faculdade legislativa ao prever, no §3º do art. 25 da Constituição Federal, que “poderão” instituir regiões metropolitanas. O uso da expressão “poderão” denota caráter discricionário, porém condicionado a determinados parâmetros para o exercício dessa competência legislativa. São eles: (a) a instituição da Região Metropolitana por meio de lei complementar estadual; (b) a existência de agrupamentos de municípios limítrofes; e (c) a finalidade específica de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.¹²⁰ Da mesma forma, a Constituição Federal permite que o Poder Constituinte derivado decorrente¹²¹, por meio de suas próprias constituições, estabeleça requisitos diferenciados para formar as regiões metropolitanas, além dos previstos no art. 25, §3º. De toda forma mister ressaltar que se não se respeitarem os parâmetros do Poder Constituinte Originário, as disposições das cartas estaduais serão inconstitucionais,

¹¹⁹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 143.

¹²⁰ Op. cit. p. 176.

¹²¹ Importante Acórdão proferido pelo STF sobre o alcance da autonomia municipal em face do poder constituinte derivado e decorrente. Assim no julgamento da ADI-MC nº 2.112/RJ. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11.05.2000, decidiu-se: “1. Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misonéismo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de 'entidade infra-estatal rígida e, em consequência, outorgar-lhe o poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo de votar a própria lei orgânica. 2. É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidência de que em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contêm remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) - a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar”. Nesse precedente, o STF reconheceu que o poder municipal de auto-organização deve se submeter aos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado-membro.

por deflagrar um processo de instabilidade da soberania entre os entes. Assim, reafirmamos, a Região Metropolitana nada mais é do que uma divisão administrativa, podendo se conformar como órgão da administração direta ou entidade da administração indireta, conforme lei complementar estadual instituidora, que conferirá os contornos necessários à sua administração e conteúdo, limitando-se ao âmbito administrativo-financeiro, não havendo qualquer imputação de personalidade política. Disto decorre que o ente estadual não poderá formular dispositivos ou normas relativas à Região Metropolitana que impliquem usurpação das competências municipais.

Ainda assim, é importante salientar que, uma vez instituída a região metropolitana por meio de lei complementar, a gestão das atividades de interesse comum caberá ao Estado-membro em articulação com os municípios integrantes da área conurbada. Nesse contexto, torna-se essencial a adequada delimitação e definição dessas atividades à luz do ordenamento jurídico, sob pena de se incorrer, por motivações alheias ao escopo jurídico do pacto federativo, em indevida usurpação da autonomia municipal assegurada constitucionalmente. Nesse sentido, Pedro Serrano é categórico ao afirmar que:

Obviamente devemos entender como serviço ou atividade de interesse regional aquele que escapa da possibilidade material de realização por um único Município. O fato de um dado serviço ou atividade municipal poder ser realizado, por razões de conveniência e oportunidade, por mais de um Município ou em colaboração com o Estado-membro não os retiram da esfera da competência municipal autônoma, face à determinação constitucional de preservação da autonomia municipal.¹²²

Ricardo Marcondes Martins também vai no mesmo sentido ao afirmar com exatidão sobre os serviços de saneamento básico que:

Pela interpretação sistemática do texto constitucional, mais precisamente, por força do §1º do artigo 25, são de titularidade do Estado os serviços cuja prestação extravase, pela própria natureza do serviço, os limites territoriais do Município. Um exemplo clássico: o serviço de transporte coletivo é municipal (...). Quando a prestação do serviço, em si, extravasa os limites territoriais do Município, o serviço é

¹²² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 137.

de titularidade do Estado. Isso não ocorre com nenhuma das quatro atividades que compõem o chamado serviço de saneamento básico (...) sem embargo, em nenhum caso a prestação do serviço de saneamento, em si considerada, ao contrário do que ocorre com o serviço de transporte coletivo intermunicipal, extravasa os limites do território do Município a justificar a titularidade estatal.¹²³

O art. 30, inciso I da Constituição Federal, retoma-se, é preclaro ao ter previsto, entre as competências dos municípios, a prerrogativa de “legislar sobre assuntos de interesse local”. A discussão não se imiscui no dispositivo em si, mas em de que maneira se estabelece se um determinado serviço é de titularidade local ou regional. Para tanto não é possível assumir uma premissa absoluta para essa determinação, de fato se olharmos o desenvolvimento regional a partir de uma perspectiva meramente urbanística, com o passar dos anos e a consequente concentração populacional, restará evidente que boa parte daqueles serviços públicos antes prestados de forma local, passam a ser dependentes da atuação conjunto de municípios conurbados. O argumento nos parece, à primeira vista, frágil, de sorte que naturalmente todos os serviços em regiões metropolitanas, dada sua dinâmica, estarão fadados a serem prestados de forma conjunta. Mas até aí dizer-se que o interesse originalmente local que pode, pela transformação urbana no tempo, transmutar-se em interesse predominantemente regional, ter o condão de conferir verdadeira transformação jurídica da forma federativa, é um tanto quanto descabido.

Em sentido contrário, destoamos da posição defendida por Caio Tácito, segundo o qual “na hipótese em que a lei complementar estadual venha a colocar o Município na órbita de Região Metropolitana, cessa a autonomia do serviço local que se vai integrar na competência do Estado, titular da prestação do serviço de interesse comum”¹²⁴. E também de Ana Carolina Wanderley Teixeira, em sentido de que a autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local conduziria ao paradoxo, segundo o qual, se cada entidade de base da federação é dado o direito de dispor sobre os assuntos que lhe são intimamente peculiares, como administrar, então a outorga desse mesmo interesse a um ente administrativo, que passará a trata-lo sob o enfoque regional e subestadual, numa espécie de desconsideração das fronteiras

¹²³ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 25.

¹²⁴ TÁCITO, C. Saneamento básico - Região Metropolitana - Competência estadual. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 213, p. 323–328, 1998. p. 324. DOI: 10.12660/rda.v213.1998.47256. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47256>. Acesso em: 7 abr. 2025.

municipais¹²⁵. Não se trata aqui de desconsiderar as peculiaridades daqueles serviços que são de interesse comum e que, portanto, a gestão regional se prestaria a dar maior efetividade ao atendimento daquela demanda; mas de ver-se o comando constitucional ser claramente afrontado, utilizando essa justificativa como premissa para afrontar a competência federativa municipal.

Do ponto de vista do regime jurídico para criação das regiões metropolitanas, não poderá esta implicar invasão da competência de um Município por outro nem intromissão indevida do Estado na esfera de competência dos Municípios conurbados integrantes da Região, pois estes mantêm sua autonomia intangível por conta do disposto em nossa Constituição. Deste modo possibilitar à entidade administrativa da Região Metropolitana ou às leis estaduais que decidam terminativamente acerca do alcance e sentido da expressão normativa constitucional, ou seja, se é de alcance local ou regional determinada atividade, vai, via de regra, interferir no efetivo exercício da autonomia dos Municípios. Assim, porquanto eventual edição de leis que venham a considerar de caráter regional serviços que sejam de interesse eminentemente local, deverão ser declaradas inconstitucionais, pois ferem o pacto federativo.

De fato, em nosso entender, trata-se de uma inconsistência lógica proporem-se normas que visem qualquer interferência em sentido de conspurcar a competência municipal, evidente que é o fato de que não é possível, seja qual for a justificativa, destruir cláusula pétrea do pacto federativo e da divisão constitucional de competências. Ricardo Marcondes Martins nesse sentido afirma que do “ponto de vista científico, vislumbrar no dispositivo constitucional a atribuição ao Estado da titularidade de todos os serviços locais afetos à região metropolitana é, com todo respeito, insustentável”.¹²⁶ O mesmo autor elucida ainda mais o tema ao elencar os critérios necessários para uma definição do interesse local e regional afeto aos serviços públicos, pelo que pela própria natureza do serviço, se a prestação tiver que ser uniforme em todo o território nacional o serviço não é municipal, é nacional, “eis um critério do constituinte para tipificar os serviços da União: o serviço postal, por exemplo, tem que ser prestado em todo o território nacional de modo integrado”¹²⁷.

¹²⁵ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 86.

¹²⁶ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 23.

¹²⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 214.

Ainda assim, em esfera estadual, quando os serviços, por exemplo, extravasem a os limites territoriais do Município o serviço não poderá ser qualificado como municipal: transporte intermunicipal de passageiros é, por exemplo, necessariamente um serviço estadual. Assim, quando serviço tiver que ser prestado, de forma uniforme, em determinada região do Estado, abrangente de dois ou mais Municípios, em uma região metropolitana, o serviço poderá ser qualificado como estadual. Por fim, arremata o autor, quando “pela própria natureza do serviço, não ultrapassar o território do Município, caracteriza-se o interesse local: o serviço é afeto aos interesses da população de determinada localidade e, pois, deve ser qualificado como serviço público municipal”¹²⁸.

Nesse íterim a simples alteração de interesses locais em regionais do ponto de vista meramente urbanístico não tem o condão de alterar da mesma forma o sentido normativo da competência municipal constitucionalmente legislada. Mesmo que boa parte da doutrina assim entenda, senão vejamos:

A autonomia municipal, preceito constitucional, é contingente e dinâmica, não sendo ossatura institucionalizadora inflexível, pois sofre adaptações aos tempos da pós-modernidade estatal, na medida em que os Municípios, autônomos nos termos da Constituição (art. 18), têm pela mesma Constituição condicionada e limitada essa mesma autonomia, como se destaca no fenômeno regional. Pode assim o Estado, pelo Poder Legislativo, criar órgãos regionais com funções normativas e executivas, obrigando os Municípios, porque, a uma, eles se incluem no espaço e ambiência regional, e, a duas, as Regiões Metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões integram o título da organização estatal no texto constitucional, respondendo aos anseios da liberdade, da participação e da solidariedade, atributos da cidadania e pressupostos da regionalização.¹²⁹

E ainda:

A noção de predominância de um interesse sobre os demais implica a ideia de um conceito dinâmico. Isto é: determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal

¹²⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 214.

¹²⁹ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 107-108.

natureza, passando para a esfera de predominância regional e até mesmo federal. Uma série de fatores pode causar essa alteração: desde a formação de novos conglomerados urbanos, que acabam fundindo Municípios limítrofes, até a necessidade técnica de uma ação integrada de vários Municípios, para a realização do melhor interesse público. Também não é impossível imaginar o processo inverso, diante de uma substancial alteração da forma de ocupação populacional no território.¹³⁰

Sem embargo, entendemos que tal interpretação do texto vigente não é consentânea com o mandamento dali emanado. De sorte, não há qualquer possibilidade hermenêutica no texto que permita inferir que o sentido normativo de uma competência municipal possa ser usurpada em razão de uma alteração no alcance da norma. Se determinada norma diz que está adstrita a determinado escopo, não há razão lógica em proceder a uma interpretação que seja diferente quando esse escopo se altera. De sorte e rigidez constitucional não permite esse entendimento, e a necessidade de alguma alteração deverá então iniciar-se pelo processo legislativo que confere poderes para carrear a modificação.

Nesse ponto concordamos com Pedro Serrano que acertadamente nos ensina que:

o que se observa no fenômeno da conurbação é mais uma alteração fática que ocasiona o surgimento em maior número de serviços e interesses comuns e regionais só passíveis de realização em órbita exterior à competência municipal, que resulta no surgimento de mais questões inseridas no interior da competência estadual, do que uma alteração do sentido normativo da competência atribuída aos Municípios pela Constituição Federal.

O Município integrante de área conurbada, inclusive a Região Metropolitana, não é menos autônomo que o Município localizado fora dela. No plano do tratamento isonômico entre os entes federados não há qualquer sentido jurídico, a nosso ver, em se afirmar que a Constituição autorizou o Estado-membro a determinar os limites da autonomia dos Municípios integrantes da Região Metropolitana por suas próprias normas.

A Constituição Federal é único diploma normativo competente para delinear a área de limitação da autonomia Municipal.¹³¹

¹³⁰ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. p. 261.

¹³¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 144-145.

Por essa razão, mesmo que lei complementar instituidora de região metropolitana delimite o rol daqueles serviços considerados de natureza comum, e nesse sentido assumam natureza jurídica, em nosso entender tal ação não passa de mera interpretação dada naquele momento por ente federado que não possui competência para tal. Está claro que tais competências só podem ser delimitadas pela Constituição Federal, mormente caberia ao ente estadual apenas exercer sua competência no pacto federativo e não a determinar. Muito menos lhe cabe determinar o alcance concreto da competência municipal. De fato, a partir da criação da região metropolitana por lei complementar é que esta passa a existir no mundo jurídico como nos ensina Eros Grau:

Ainda que a Constituição de 1988 não tenha conceituado Região Metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões, todas elas consubstanciam, enquanto conceitos jurídicos, realidades do mundo do dever-ser – não do mundo do ser. Isto é: nenhum agrupamento de Municípios limítrofes é, essencialmente, uma Região Metropolitana. Logo, a existência de uma Região Metropolitana decorre de lei complementar, estadual, que a tenha instituído, conceituando-a como tal.¹³²

Consoante o ensinamento acima, não é fator de consideração no regime jurídico na região metropolitana o mero agrupamento de municípios limítrofes, tampouco a urbanização que faz que estes municípios cada vez mais se aproximem em seu espaço geográfico. Decorre do próprio comando constitucional previsto no 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”. Portanto é a lei que confere capacidade jurídica para a região metropolitana e o farão no âmbito de realizarem a organização, planejamento e execução de funções públicas, se assim o desejarem, trata-se portanto de uma faculdade e não uma obrigação.

A interpretação do dispositivo constitucional vigente aponta que as Regiões Metropolitanas são instituídas, em última instância, para lidar com as funções públicas de interesse comum. Reforçando, as Regiões Metropolitanas não

¹³² GRAU, Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água. In: *Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico em homenagem à Professora Magnólia Guerra*. São Paulo: RCS, 2007. p. 135.

possuem status de entes federativos com autonomia política. Na prática, elas são criadas pelo Estado-membro para administrar funções de interesse comum. No entanto, é fundamental destacar que a criação da Região Metropolitana não pode resultar em intervenção do Estado nas competências municipais que são atribuídas pela Constituição, mesmo que o município faça parte dessa Região Metropolitana.

Frise-se, no entanto, a importância do Estado-membro também não invadir a área de competência privativa de um determinado município com a justificativa de que se opera uma atividade de interesse comum. Quem define o que é uma atividade de interesse comum ou não, se é de interesse local ou não é a Constituição Federal. Leis complementares instituidoras de regiões metropolitanas que insistam em trazer um rol taxativo dessas atividades, não poderia jamais ferir o comando constitucional. Será, portanto, da mais correta interpretação constitucional que se extrairão os pressupostos para determinar se determinado serviço é de interesse local ou regional.

Como se percebe, o problema todo relativo a titularidade reside no fato de perceber se o ordenamento jurídico confere àquele determinado serviço a competência local ou regional e a depender da resposta, em função do interesse regional, se é possível atribuir normativamente a competência, seja qual for o serviço. De fato, na concepção de Alaôr Caffé Alves, em sede de região metropolitana, o interesse do município, individualmente considerado, está inevitavelmente ligado ao interesse regional, o que “nos leva a compreender que os interesses locais e regionais não se contrapõem necessariamente; ao contrário, normalmente são complementares entre si”¹³³. Trata-se, portanto, de uma visão estritamente regionalista, segundo a qual haveria prevalência do interesse regional sobre a competência relativa a um serviço público, independentemente se este for de caráter eminentemente local.

Em sentido contrário temos os “municipalistas”, que entendem que a junção de esforços no interesse metropolitano se trata de uma volta a centralização de poder, diferentemente da ideia descentralizada trazida na Constituição de 1988, a qual abordamos no Capítulo 1 deste trabalho. Excerto trazido de Eros Roberto Grau indica um posicionamento sobre este grupo, na medida em que infere uma administração “intermunicipal”, senão vejamos:

¹³³ ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981. p.277.

Neste caso incumbirá ao Estado-membro tão-somente prover no sentido de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, isto é, a execução dos serviços comuns. À prestação desses serviços corresponde uma função (= dever-poder) de caráter intermunicipal. Essa prestação incumbe à administração intermunicipal, vale dizer, aos Municípios, solidariamente, de modo integrado, no que concerne à sua organização, ao seu planejamento e a sua execução. 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 municipais.¹³⁴

Pois bem, o que parece estar por trás de cada uma dessas posições, ou seja: daqueles que entendem que a regionalização é a solução para o destino de todos os serviços a serem prestados no arranjo metropolitano, ou que a municipalização deverá sempre ser a regra, preferimos adotar posição intermediária, como muito acertadamente nos influenciou Pedro Serrano em sua primorosa análise:

a Região Metropolitana não é de instituição obrigatória pelo Estado-membro, mas, ao optar o legislador estadual por criá-la, deve limitar seu âmbito de atuação ao exercício de atividades e prestação de serviços inseridos no interior da esfera de competências do Estado-membro, contando obrigatoriamente com a participação dos Municípios conformada, por sua vez, na extensão e limites previstos na lei complementar estadual instituidora da Região. No mais, diante da cooperação entre os entes federados, determinada pela Constituição, por força do regime federativo de Estado e como já destacado, há a necessidade de manutenção de todas as autonomias envolvidas, ou seja, a todos os entes federativos participantes da Região Metropolitana deverá ser respeitada sua competência e autonomia quanto a resolução dos problemas enfrentados, atuando cada qual de acordo com o regime jurídico do interesse em questão¹³⁵

Desse modo, com a criação de uma Região Metropolitana, a competência atribuída ao ente em face da natureza do serviço público deve continuar sendo respeitada, repise-se, visto que os serviços de interesse comum dizem respeito

¹³⁴ GRAU, Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água. In: Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico em homenagem à Professora Magnólia Guerra. São Paulo: RCS, 2007. p. 137.

¹³⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 157.

àqueles que não são de interesse local nos termos do art. 30, inciso V da CF/88. Assim, o Estado-membro tem o direito subjetivo e não o dever de agir no que tange à decisão de criar a Região Metropolitana, sendo unicamente de sua competência decidir sobre a criação, organização e funcionamento da mesma, cabendo aos Municípios, quando participantes da administração e execução de atividades regionais, o fazer em nome do Estado-membro. Desta forma, sendo o Estado-membro o titular dos serviços comuns, poderá exercê-los isoladamente, com o auxílio dos Municípios de forma ativa ou consultiva, agindo apenas como fiscalizador e administrador daqueles¹³⁶. Com efeito, como leciona Ricardo Marcondes Martins:

o texto de 1988, e isso é indiscutível, adotou um modelo de federalismo cooperativo. Por um lado, estabeleceu um extenso rol de competências comuns no artigo 23; por outro, impôs, no caput do art. 211, às entidades federativas a organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Na cooperação todos exercem sua competência conjuntamente com os demais, de modo que todos devem colaborar para a execução das tarefas constitucionais. O federalismo cooperativo, porém, não pode ser invocado como uma expressão mágica, apta a transformar o modelo petrificado num verdadeiro castelo de areia.¹³⁷

E no mesmo sentido Sérgio Ferraz:

Já afirmamos, precedentemente, que a Região Metropolitana configura um instrumento meramente administrativo, sem poder político. Cabe indagar, portanto, a quem competem as diretrizes e diretivas políticas e governamentais, pertinentes à Região? Necessariamente ao Estado-membro em que estão localizados os Municípios integrantes. Não poderiam caber a qualquer Município, sob pena de ferimento à autonomia dos demais. Nem, tampouco, a todos os Municípios, sob risco de ofensa à autonomia estadual.¹³⁸

¹³⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 158.

¹³⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 16-17.

¹³⁸ FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 6, n. 16, p. 11-21, set./dez. 1976. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/136835>. Acesso em: 07 abr. 2025. p. 23.

Desse modo, pelo tudo mais expendido, tem-se que as competências relativas às atividades de interesse comum em face a instituição de região metropolitana, conformam-se pelo ente estadual, mediante o permissivo previsto no art. 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, consoante a obrigatoriedade de edição de lei complementar neste sentido, condição necessária para que haja a admissão do referido instituto na esfera jurídico-positiva. Ademais, frise-se, havendo atividade de manifesto interesse local a ser executada no espaço conurbado, tem-se que a competência relativa a esta não se transmuta, permanecendo sob a tutela do ente municipal, consoante estabelecido pelo ordenamento constitucional.

Nesse ponto, no entanto, cumpre esclarecer que as competências relativas às atividades de caráter exclusivo da União, não conformam o preceito enunciado acima, mesmo em face da instituição metropolitana, porquanto se coadunam com a estipulação prevista na Constituição Federal, consoante o art. 21, incisos X, XI, XII, XV, XXII, XXIII¹³⁹, que determinam que as competências de índole material da União deverão ser exclusivas, ainda que a União seja omissa e não discipline essas matérias. Consoante ensinamento de José Afonso da Silva, o rol do art. 21 da Constituição Federal, possuem a peculiaridade da indelegabilidade, resguardando a denominação de privativas para as competências do art. 22 sob o argumento de que estas sejam delegáveis¹⁴⁰, tratam-se das competências legislativas.

A criação de uma Região Metropolitana deve ocorrer conforme sua utilidade em concreto, de acordo com o critério autônomo do legislador estadual. Isso significa que somente será instituída quando o Estado-membro, por meio de lei complementar, entender que determinada região necessita da colaboração entre os municípios que a compõem para gerir interesses regionais voltados ao pleno desenvolvimento social e econômico. No entanto, é importante destacar que sempre que a lei complementar estadual que cria uma Região Metropolitana atribuir a ela

¹³⁹ Diversas atividades de prestação de comodidades ou utilidades materiais de fruição singular atribuídas, no art. 21, à União são serviços públicos federais. Alguns exemplos: o serviço postal; o correio aéreo nacional; as telecomunicações; os serviços de fornecimento de energia elétrica; a navegação aérea; os serviços portuários e aeroportuários; o transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 212.

¹⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 486.

serviços e atividades que são de competência dos municípios, estará violando a Constituição, por afrontar a autonomia municipal garantida constitucionalmente. Por outro lado, é do Estado-membro — conforme prevê a Constituição — a titularidade da gestão dos interesses comuns. Ainda assim, é fundamental reafirmar: a Região Metropolitana não constitui um quarto ente da Federação. Trata-se apenas de uma entidade administrativa, sem personalidade política própria, e que em nada pode restringir a competência do Município como ente federado. A Região Metropolitana representa, na verdade, um campo de atuação da competência estadual prevista pela Constituição Federal. Ela não configura um novo ente político com capacidade de assumir competências diferenciadas, tampouco pode suprimir as atribuições constitucionalmente conferidas aos demais entes federativos. Da mesma forma, seria um equívoco permitir que os Municípios, de modo geral, atuem individualmente em temas de interesse regional, pois isso configuraria invasão da competência atribuída ao Estado-membro. Assim, os municípios, ao firmarem consórcios e acordos, devem se restringir à gestão de assuntos onde o interesse local prevaleça.

O que entendemos não ser permitido ocorrer é a invasão de uma esfera a outra, com a justificativa simplória de que o interesse público assim o permite. Claro que asseverar tal interpretação, em determinadas situações, pode até estar carregada com algum grau de verdade, ou seja, de que realmente existe uma vontade pública no sentido de resolver determinadas questões urgentes. Mesmo assim há que se ter em mente o fato corriqueiro de que alguns determinados interesses políticos e econômicos envolvidos, podem estar a influenciar as autoridades e o próprio poder legislativo a contrariar a Constituição Federal. Fato é que em zona nebulosa, no que diz respeito a correta interpretação de como o regramento normativo vigente deve ser explicado coerentemente nos casos em como se processam aquelas atividades públicas necessárias à determinado arranjo metropolitano, faz do tema algo bastante relevante. Do ponto de vista jurídico e para o desenvolvimento deste trabalho nos interessa o sentido técnico. Juridicamente, a noção tem íntima ligação com a divisão constitucional de competências em face do sistema federativo, que, enquanto cláusula pétrea, deve ser o guia pelo qual a correta interpretação deve se balizar.

De todo modo, conforme já abordado anteriormente, a doutrina se divide em três correntes quanto à definição da titularidade das funções públicas de interesse comum. Uma dessas correntes sustenta que tais funções, na verdade, originam interesses de natureza intermunicipal. Os adeptos dessa posição são

defensores fervorosos do municipalismo, sustentando com veemência a autonomia conferida aos Municípios pela Constituição Federal de 1988. Nesta corrente se insere Eros Roberto Grau. Tem-se ainda aqueles àqueles que procuram priorizar os interesses metropolitanos, os ditos regionalistas, que defendem a ideia de supressão da autonomia municipal. Entre estes encontram-se Caio Tácito, Ana Carolina Wanderley Teixeira, Alaôr Caffé Alves e José Afonso da Silva. Por fim os adeptos da corrente intermediária entre os municipalistas e regionalistas, posição adotada por Pedro Serrano e por nós acolhida, tema que trataremos em maior profundidade no Capítulo 4, quando formos construir nossa análise sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico em face da Região Metropolitana.

Assim, em sede de conclusão, podemos, por derradeiro, aferir nosso entendimento em relação a titularidade das atividades de interesse comum em meio a Região Metropolitana. Desse modo, **a competência relativa às atividades de interesse comum no interior do agrupamento conurbado, uma vez admitido no sistema jurídico por meio de instituição da Região Metropolitana através de lei complementar estadual em face do permissivo constitucional aposto no art. 25, § 3º, excluídas as hipóteses previstas no art. 21 da Constituição Federal, de competência material exclusiva da União, conforma-se pela titularidade do Estado-membro, incumbindo à Região Metropolitana instituída desempenhar suas funções, consoante o regime jurídico de região administrativa com vistas a, sobretudo, organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.**

7 Competências administrativas e legislativas na organização e execução das funções públicas de interesse comum

À revelia da posição que compactuamos quanto a titularidade dos serviços de interesse comum, e a depender do alinhamento com determinada corrente, pode a interpretação ensejar caminhos distintos para o operador do direito que venha a tratar do tema. Daí a relevância de firmar as possibilidades e por fim destacar aquelas que entendemos a mais correta.

A partir da análise da corrente doutrinária que entende os interesses metropolitanos como, na verdade, de natureza intermunicipal, observa-se que caberia aos poderes Executivo e Legislativo dos próprios Municípios o exercício

das funções públicas de interesse comum. Ao Estado, por sua vez, competiria unicamente a criação das figuras regionais, por meio de lei complementar. Nessa perspectiva, seriam os municípios os responsáveis pela produção normativa e pela implementação das deliberações voltadas à gestão dos interesses metropolitanos. Por outro lado, há a posição dos chamados regionalistas, para os quais a Região Metropolitana constitui apenas uma área administrativa destinada à prestação de serviços especiais. Segundo essa visão, sua administração poderia ser atribuída tanto a uma entidade administrativa autárquica ou paraestatal quanto a um órgão da administração direta do Estado. E por fim, há a corrente defendida por autores como Pedro Estevam Serrano, Sérgio Ferraz e Eurico de Andrade Azevedo, que sustenta competir aos Estados-membros tanto as atribuições legislativas quanto administrativas relacionadas à realização das funções públicas de interesse comum.

Pois bem, estes últimos entendem que que cabe ao Estado a competência para estabelecer as diretrizes políticas e governamentais da Região Metropolitana, ainda que admitam a participação dos Municípios na execução das funções públicas correspondentes — mesmo tendo desenvolvido suas análises em contextos históricos distintos.¹⁴¹ Eurico de Andrade Azevedo¹⁴² acrescenta a Lei Complementar nº 14/1973 que atribui expressamente ao Estado a competência para organizar o sistema federativo metropolitano. A norma estabelece uma estrutura institucional que inclui dois Conselhos com funções deliberativas e um Conselho consultivo, assegurando ainda a participação de representantes dos Municípios que integram a região. Enquanto que Pedro Serrano¹⁴³ entende que o art. 25, §3º da Constituição Federal atribui ao Estado-membro uma forma específica de exercício de competência, que pode ser executada de maneira exclusiva pelo próprio Estado ou em cooperação com os Municípios integrantes da respectiva Região Metropolitana. Trata-se, portanto, de uma cláusula que confere ao Estado a titularidade para o exercício de funções públicas de interesse comum.

¹⁴¹ Sérgio Ferraz e Eurico de Andrade Azevedo contribuíram com a reflexão sobre o tema na década de 70, enquanto Pedro Estevam Serrano aprofundou seus estudos por conta de seu doutorado em 2009.

¹⁴² AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Regiões Metropolitanas no Brasil e seu Regime Jurídico*. In: *Estudos sobre o amanhã – Regiões Metropolitanas*. Caderno nº 1. Coedição Instituto Metropolitano de Estudos e Pesquisas Aplicadas da FMU (Imepa). São Paulo: Resenha Universitária, 1978. p. 132-133.

¹⁴³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 152.

Os intermunicipalistas, corrente seguida por Alaôr Caffé Alves¹⁴⁴ entendem que o interesse metropolitano não é privativo de nenhum dos entes federativos, seja o Município, o Estado ou a União, mas diz respeito a todos esses interesses simultaneamente, funcionando de maneira análoga a uma legislação condominial. Nesse contexto, o interesse metropolitano é uma parte dos respectivos interesses das unidades político-administrativas envolvidas na promoção e execução dos serviços comuns. Para esses autores, o sistema não é estanque ou compartimentado, baseado apenas na ênfase do interesse predominante, seja ele nacional, regional ou municipal. Essa visão é descrita como um federalismo de integração, no qual a divisão de competências prevista pela Constituição Federal busca promover a interação entre os diferentes níveis de governo. Portanto, devido ao caráter administrativo da região metropolitana, suas normas não são impostas aos Municípios, mas fazem parte de um processo de gestão intergovernamental, no qual os poderes administrativos são compartilhados entre os entes federados.

Por outro lado, os regionalistas cometem um equívoco ao restringir ou interditar, de forma total ou parcial, o âmbito de competências inerentes à autonomia municipal. A criação da Região Metropolitana não deve implicar intervenção do Estado na esfera de competências que foram conferidas aos Municípios pela Constituição Federal, mesmo quando estes Municípios fazem parte de uma Região Metropolitana.¹⁴⁵

A posição intermediária, portanto, parece ser a mais adequada, pois a criação da Região Metropolitana não é obrigatória para o Estado-membro. Contudo, ao optar o legislador estadual por instituí-la, deve-se limitar o seu âmbito de atuação ao exercício de atividades e à prestação de serviços que se encontrem dentro da esfera de competências do próprio Estado. Ademais, é imprescindível que haja a participação obrigatória dos Municípios, cuja atuação será definida pela extensão e limites estabelecidos na lei complementar estadual que cria a Região Metropolitana.¹⁴⁶ No que a autonomia municipal, no contexto da criação de uma Região Metropolitana, deve continuar sendo respeitada, especialmente porque os serviços de interesse comum se referem àqueles que não são exclusivos dos Municípios. Ou seja, deve-se

¹⁴⁴ ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981. p. 318.

¹⁴⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 156.

¹⁴⁶ Op. cit. p. 169.

garantir a manutenção da competência dos Municípios no que se refere aos assuntos de interesse predominantemente local. Para os serviços relacionados ao interesse regional, cuja competência é do Estado, deve ser possível a criação de atos conjuntos entre o Estado e os Municípios, permitindo a prestação desses serviços de forma cooperativa. A criação da Região Metropolitana visa desconcentrar a competência estadual, possibilitando que ela seja exercida em colaboração com os Municípios, sem que se comprometa a autonomia destes.

Assim a Região Metropolitana configura-se como uma forma de exercício da competência administrativa do Estado-membro, que, após sua criação, deve ter seu âmbito de atuação devidamente limitado. Caso contrário, estaria sendo permitido que o Estado-membro usurpasse a competência municipal outorgada pela Constituição, o que poderia resultar na consideração do Município como uma espécie de "bairro" da Região Metropolitana. Em síntese, quando uma situação ou serviço envolver interesse predominantemente local, sua decisão e execução devem ser feitas conforme as diretrizes e comandos do Município ao qual se refere. Por outro lado, quando o assunto envolver dois ou mais Municípios, ele será considerado de interesse regional, o que implica na competência do Estado-membro para resolvê-lo ou realizar a atividade correspondente.

No mesmo sentido Vinícios Marques de Carvalho assevera que:

Parece-nos que, após a Constituição de 1988, não há mais razão para supor que o estabelecimento das regiões metropolitanas por meio de lei complementar estadual afaste os municípios envolvidos da gestão das funções comuns.¹⁴⁷

São exatamente as necessidades metropolitanas, prossegue o autor, que permitem o surgimento de funções governamentais metropolitanas, exigindo a participação dos municípios na gestão dos serviços comuns. De fato, não haveria lógica na exclusão dos municípios, pois o fato de um serviço ter implicações regionais não desconstitui o seu impacto local. A avocação estadual de matéria municipal viola a autonomia do município, o que não é permitido na atual configuração da federação brasileira. O que a Constituição quis, ao permitir a instituição de regiões metropolitanas, foi a 'integração das funções de planejamento, organização e

¹⁴⁷ CARVALHO, Vinícios Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 378.

execução' das funções de interesse comum. Daí não se pode concluir pela supressão de titularidades.¹⁴⁸

Esta, em nossa visão, parece ser a posição mais adequada em relação a interpretação ao direito posto e vigente. Assim em sede jurisprudencial, ao se deparar com questões em que seja necessária a elaboração de decisões que validem determinado ordenamento emitido quanto a definição de competências administrativas e legislativas, sempre que o Estado-membro exercer qualquer competência no âmbito do interesse metropolitano, especialmente em questões de natureza urbanística, será necessário que respeite o núcleo essencial das competências municipais, conforme a autonomia garantida pela Constituição. (art. 30, e 182, §1º, da Constituição Federal). Outrossim, quando os serviços regionais são prestados pelos Municípios em uma determinada Região Metropolitana, eles o fazem não por competência própria, mas por competência delegada pelo Estado-membro, que, como ente federado, possui a faculdade de descentralizar o exercício de sua competência administrativa. Isso ocorre de acordo com sua autônoma decisão legislativa, no âmbito da criação e organização das Regiões Metropolitanas, conforme expressamente disposto pela Constituição.

8 Os consórcios e convênios e os serviços públicos de interesse comum

No Brasil, a gestão metropolitana pode seguir dois modelos: um decorrente dos decorrentes dos vínculos compulsórios (art.25, §3ºda Constituição Federal) por ocasião da instituição por lei complementar das regiões metropolitanas, e os baseados nas relações voluntárias entre os entes federativos (União, Estados e Municípios) celebrados por meio de consórcios públicos. A Constituição Federal, em seu art. 241¹⁴⁹, prevê a realização de convênios e consórcios entre os entes federados, os quais são disciplinados por leis dos respectivos entes, que autorizam sua criação, com o objetivo de gestão associada e realização de serviços e atividades

¹⁴⁸ CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 383-384.

¹⁴⁹ Art. 241, CF/88: 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.

públicas. A Lei Federal 11.107 de 06 de abril de 2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007¹⁵⁰, estabeleceu normas gerais sobre a contratação de consórcios públicos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, em face da edição de aludida lei:

De acordo com a Lei 11.107, de 6.4.2005, regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17.1.2007 – que dispõe sobre normas gerais de contratações de consórcios públicos, tema previsto no art. 241 da Constituição – depreende-se que estes são contratos realizados entre pessoas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará. Convênios [...] são contratos realizados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem que deles resulte criação de pessoas jurídicas – o que os faz distintos dos consórcios.¹⁵¹

Em vista desse conceito, impende informar que os consórcios e convênios são institutos jurídicos que não se confundem com a Região Metropolitana, nem esta pode ser criada ou instituída por consórcio, mas sim mediante lei complementar instituidora prevista na Constituição Federal, o que implica submissão dos Municípios a seus termos, independentemente de sua vontade autônoma. O consórcio, que pressupõe adesão autônoma¹⁵² das partes por sua natureza de avença, não é o veículo constitucionalmente previsto para instituição da Região Metropolitana¹⁵³.

¹⁵⁰ O art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007 assim qualifica o consórcio público: “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107 de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”.

¹⁵¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 687.

¹⁵² Por meio das etapas para constituir, alterar e extinguir o consórcio público, constata-se que o instrumento tem como principal característica firmar pactos voluntários entre os envolvidos. Isto é demonstrado pelo art. 5º, §1º e §2º da Lei Federal nº 11.107/2005, ao permitir que mesmo o ente federativo subscrevendo o protocolo de intenções, poderá optar por não participar do consórcio ou fazê-lo parcialmente, com ratificação mediante cláusula de reservas. Somente após a ratificação por cada consorciado será celebrado o contrato.

¹⁵³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 191.

Além disso, o art. 3º do Decreto nº 6.017/2007 prevê diversos campos de atuação para os consórcios, incluindo a gestão associada de serviços públicos, a prestação de serviços, inclusive assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados. Também abrange a promoção do uso racional dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente, a gestão e preservação do patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum, bem como as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional.

Pois bem, a despeito disso, a aplicação da regra se dá no caso concreto de se apresentar um serviço de natureza comum, que é conformada, como dito, pela adesão voluntária do ente, com vistas a proceder a prestação adequada de determinado serviço. No entanto, repise-se, em se tratando de serviços de caráter local, essas atividades e serviços são titularizados pelos Municípios e não podem ser geridos pela Região Metropolitana, sob pena de violação da autonomia municipal. No entanto, esses serviços podem, de forma regional, ser realizados por meio de consórcio ou convênio intermunicipal, conforme o juízo discricionário de conveniência dos Municípios envolvidos, no pleno exercício da prerrogativa de contratação especial prevista no art. 241 da Constituição Federal. Em nosso entendimento não haveria, portanto, qualquer obrigatoriedade de consorciamento quando se revelam atividades de caráter local de competência municipal. Tal entendimento, no entanto, não foi o consignado no julgamento da ADI 1.842/RJ, segundo o qual, para o caso do serviço público de saneamento básico, considerou-se a obrigatoriedade do consorciamento. Tal medida, em nosso ver, destoa do regramento constitucional em relação a titularidade de serviços de caráter local, por isso, eivada de fragrante inconstitucionalidade. Trataremos deste julgamento posteriormente no Capítulo 4 deste trabalho.

A título de exemplo, o transporte metropolitano coletivo por ônibus é um serviço que interessa a todos os Municípios integrantes da Região Metropolitana e ao Estado-membro, mas é titularizado exclusivamente pelo Estado, pois o fato de ser prestado por itinerários que percorrem mais de um Município torna o interesse regional preponderante em relação ao interesse local. Contudo, preponderante não significa exclusivo. Nesse contexto, a Região Metropolitana é titular de atividades e serviços comuns dentro da competência do Estado-membro, enquanto os consórcios intermunicipais têm como objeto serviços comuns por

homogeneidade, que são titularizados pelos Municípios. Estes, por sua vez, podem contratá-los e prestá-los regionalmente conforme sua conveniência e juízo discricionário, de forma voluntária, caso decidam aderir a essa gestão conjunta.

Desse modo, qualquer avocação de atividade de competência municipal por consórcio público, este regido pelo art. 241 da Constituição Federal, em âmbito de região metropolitana, viola o dispositivo constitucional de autonomia dos entes. Do mesmo modo se a avocação da atividade de caráter comum se dá em âmbito de consórcios públicos, também está a ferir a competência estabelecida pela inteligência do art.25, §3º do texto constitucional. Nesse sentido, Alaôr Caffé Alves afirma que o legislador brasileiro tratou das figuras das Regiões Metropolitanas e dos consórcios e convênios em localizações distintas na Constituição Federal de forma intencional, pois se referem a fenômenos jurídicos diferentes. O art. 25, §3º da Constituição, que trata da Organização do Estado, e o art. 241, que está no Título IX – “Das disposições constitucionais gerais”, são normativas que lidam com aspectos distintos. O autor explica que, no primeiro caso, os vínculos metropolitanos são compulsórios, enquanto os consórcios e convênios pressupõem associações voluntárias. Caso essa interpretação não fosse adotada, as Regiões Metropolitanas estariam fragilizadas, uma vez que os Municípios integrantes não seriam obrigados a manter a relação e poderiam desvincular-se do vínculo quando julgassem conveniente, o que descaracterizaria a própria existência das figuras regionais.¹⁵⁴

Assim, por todo o expendido, verifica-se que no interior da região metropolitana, os consórcios públicos e convênios se conformam mediante associação voluntária dos entes para a prestação de serviços de caráter comum, se assim estes entes o desejaram e com o fito de prover uma gestão mais eficiente e adequada na prestação dessas atividades. A competência, neste caso, permanece intacta, como previsto pela lei instituidora da região metropolitana e somente mediante sua efetiva edição, do contrário, região metropolitana não o é no mundo jurídico, como já afirmamos. De outra ponta, sendo a atividade de caráter local, o consorciamento também é possível, mas não pode de forma alguma ser imposto, tampouco que seja vulnerada a competência de quaisquer dos entes que ali se consorciaram,

¹⁵⁴ ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad,1998. p. 65.

preservando-se a competência para a prestação dos serviços, respeitando o comando constitucional que atribua os efeitos da titularidade da atividade ao ente municipal.

9 Epílogo

Como introdução a este Capítulo, iniciamos por estudar as formas pelas quais se opera a formação de aglomerados urbanos, os quais, por sua vez, resultam na constituição das cidades. Trata-se de fenômeno urbanístico característico do desenvolvimento econômico e social, decorrente das transformações constantes nas estruturas políticas e organizacionais de um determinado espaço geográfico. Ainda assim, propusemos um conceito jurídico de cidade, em consonância com a doutrina pátria, de tal modo que esta se revela como um **núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.**

Em seguida, em face da análise que empreendemos no Capítulo 1 deste estudo, partimos de uma concepção de federação, que a partir da Constituição Federal de 1988, fundou uma dimensão descentralizada, que avocava uma divisão bem estabelecida em termos políticos, com atribuição de funções e competências para a organização do Estado. Em seguida quisemos demonstrar que, no interior da federação existe e cada vez mais prepondera os arranjos populacionais que otimizam um espaço geográfico cada vez mais denso e, portanto, conurbado, que encurta as distâncias entre os municípios e os tornam em um compacto populacional que brada a necessidade de ação estatal sintonizada e planejada para atendimento das demandas da população. Esta dimensão populacional, evidente, afeta também o serviço público de saneamento básico e como veremos, gera dissidências na doutrina quanto a sua prestação, daí ser de fundamental importância o estabelecimento do regime jurídico da região metropolitana. Esta implicação nos permitirá avançar em uma análise que permita indicar uma coerente interpretação hermenêutica do ordenamento vigente quanto a titularidade desses serviços.

Em seguida nos propusemos a trazer um conceito de região metropolitana, colacionado diversos excertos de doutrinadores do direito brasileiro, por conseguinte realizamos uma análise destes conceitos e fixamos nosso

entendimento, resultando portanto no preceito segundo o qual a **Região Metropolitana é ente administrativo estadual da administração direta ou indireta, sob o regime de Direito Público, instituída por meio de lei complementar estadual em face do art. do §3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988, em áreas de conurbação de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo, em que haja a necessidade de realização de serviços e atividades comuns de caráter regional, nos limites da competência constitucional do Estado-membro e em seu nome e sob sua responsabilidade realizados por gestão compartilhada com os Municípios integrantes, nos limites e organização estipulados na lei instituidora, sem que haja interferência na autonomia municipal em face das atividades públicas de interesse local.**

Na sequência, envidamos esforços com o propósito de sistematizar o regime jurídico aplicável às regiões metropolitanas, abordando a dinâmica da prestação regionalizada dos serviços públicos, a definição das competências envolvidas e os delineamentos jurídicos que orientam a execução das funções públicas de interesse comum. Concluimos que a Região Metropolitana não integra o pacto federativo, uma vez que não possui personalidade jurídica nem autonomia política. Trata-se, portanto, de uma divisão administrativa cuja finalidade primordial é organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum, voltadas ao atendimento das demandas da população residente no espaço urbano conurbado. Diante disso, evidenciou-se a necessidade de incluir um tópico específico sobre a organização, o planejamento e a gestão das Regiões Metropolitanas. Nesse contexto, mencionamos a Lei Federal nº 13.089/2015, conhecida como “Estatuto da Metrôpole”, que sistematiza diretrizes relevantes para a ordenação do espaço conurbado. Ressaltamos, contudo, que essa norma foi abordada exclusivamente sob esse viés organizacional, uma vez que a função política não pode ser atribuída à chamada “entidade” metropolitana, por esta não integrar a estrutura do pacto federativo brasileiro.

Concluimos, ainda, que a Região Metropolitana somente adquire existência jurídica a partir da edição de lei complementar estadual que a institua, nos termos do art. 25, § 3º da Constituição Federal. Tal norma, de caráter obrigatório, deve estabelecer os procedimentos e as competências administrativas da Região Metropolitana, delimitando seus contornos geográficos, bem como

disciplinando a forma de cooperação entre os Municípios que a integram, sempre com a devida observância à autonomia municipal. Essa regulamentação deve respeitar os limites das competências administrativas atribuídas constitucionalmente ao Estado-membro, não podendo extrapolar os parâmetros fixados pela Constituição.

Analisamos a problemática da titularidade dos serviços públicos de interesse eminentemente local e, com base na doutrina selecionada, alinhamo-nos à corrente doutrinária de natureza intermediária. Tal entendimento preconiza que a autonomia municipal deve ser integralmente resguardada, por se tratar de imperativo do pacto federativo, o qual não admite ruptura. Assim, conclui-se que a criação de uma Região Metropolitana pelo Estado-membro não pode, em hipótese alguma, implicar na supressão, ainda que parcial, da autonomia dos Municípios que a integram.

No tocante aos serviços de interesse comum — aqueles que envolvem dois ou mais Municípios limítrofes — compreendemos que sua natureza é regional, o que atrai a competência do Estado-membro para a sua regulação e execução. Por essa razão, ao tratarmos das competências administrativas e legislativas neste capítulo, sustentamos que seu exercício deve ocorrer no âmbito da Região Metropolitana validamente instituída, sempre com estrita observância das competências definidas pela Constituição Federal. Assim, quando se tratar de função pública de interesse predominantemente local, a competência legislativa permanece com o Município; ao passo que, sendo a função de interesse regional, compete ao Estado-membro legislar sobre a matéria, nos termos da repartição constitucional de competências. Como resultado fixamos nosso conceito de competência de atividades de caráter comum em Regiões Metropolitanas, sendo que **a competência relativa às atividades de interesse comum no interior do agrupamento conurbado, uma vez admitido no sistema jurídico por meio de instituição da Região Metropolitana através de lei complementar estadual em face do permissivo constitucional aposto no art. 25, § 3º, excluídas as hipóteses previstas no art. 21 da Constituição Federal, de competência material exclusiva da União, conforma-se pela titularidade do Estado-membro, incumbindo à Região Metropolitana instituída desempenhar suas funções, consoante o regime jurídico de região administrativa com vistas a, sobretudo, organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.**

Finalizamos o Capítulo trazendo considerações sobre a figura dos consórcios e convênios, consoante a interpretação do art. 241 da Constituição Federal e propusemos uma análise em conformação com a região metropolitana, concluindo que a escolha discricionária do consorciamento se opera de forma voluntária e não pode, em hipótese alguma, violar a divisão de competências estabelecidas pela carta.

Dentro desse contexto, inserem-se os serviços públicos de saneamento básico no âmbito das Regiões Metropolitanas. Trata-se de uma função pública que exige atuação estatal efetiva, dada sua relevância essencial ao desenvolvimento social das populações, com impactos diretos na saúde pública e na qualidade de vida das futuras gerações. Em face do exposto, proporemos a seguir, discutir de forma específica essa modalidade de serviço público, construindo um percurso analítico necessário ao aprofundamento do tema. Para tanto, iniciaremos com a abordagem dos fundamentos doutrinários pertinentes aos serviços públicos em geral, avançando, em seguida, para a análise das particularidades do saneamento básico, seus elementos estruturantes e o regime jurídico que lhe é aplicável.

Capítulo 3) – O SANEAMENTO BÁSICO

1 Breve introito. 2 Conceito de serviço público. 2.1 O direito francês. 2.2 Premissas para definição de serviço público. 2.3 Aspectos constitucionais do serviço público. 2.4 Serviços públicos e infraestrutura. 3 Serviços públicos de saneamento básico. 3.1 Definição de serviços de saneamento básico. 3.2 A história do setor. 3.3 Principais aspectos do Novo Marco Legal do Saneamento. 4 Epílogo.

1 Breve introito

O tema do saneamento básico adquiri uma visão multifacetada atinente ao regime jurídico que o disciplina, em especial nas regiões metropolitanas, de sorte que uma análise que pretenda ser substancial, deve ter em conta os diversos aspectos relacionados: de um lado o uso do bem público água, o direito constitucional ao acesso desse bem como forma de responder à garantia de direito à dignidade da pessoa humana e ainda a coleta e tratamento de esgotos, que tem fundamental importância no impacto à saúde pública das pessoas; de outro a forma como é possível concretizar o acesso ao bem, que é o serviço público de fornecimento de água¹ e a coleta e tratamento de esgotos sanitários. De partida é possível afirmar que,

¹ Os serviços de saneamento básico, obviamente, não compreendem apenas o fornecimento de água potável. A lei Federal nº 14.026, de 2020 em seu art. 3º, I, informa que saneamento básico é o: “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes”. A multivariada do tema torna, portanto, a análise muito mais complexa, pois envolverá diversas competências para execução das atividades públicas, além de caracterização técnica diferente entre esses serviços, o que influi na forma da organização para a prestação adequada, por exemplo: em geral não são as mesmas

tanto um como outro aspecto mencionado devem partilhar uma forma de planeamento que permita a correspondente prestação, daí a necessidade de estabelecer o regime jurídico aplicável, para que os diversos entes possam realizar a adequação necessária aos institutos e viabilizar segurança jurídica necessária que servirá de anteparo para execução das demandas de serviços públicos da sociedade.

Embora essa constatação possa parecer evidente, constataremos que ainda persiste significativa confusão entre a titularidade do bem — no caso, a água — e a titularidade para a prestação do serviço público de abastecimento de água potável e coleta de esgotos. Tal dissociação conceitual pode ensejar interpretações divergentes das normas aplicáveis ao setor, o que, por conseguinte, pode resultar tanto na edição de diplomas inconstitucionais, quanto em equívocos por parte do Poder Judiciário ao decidir sobre a matéria. Nesse sentido, imperioso esclarecer, *prima facie*, que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico². Não se pode confundir a “água-bruta, aquela que está nos rios, lagos, aquíferos, etc, e os serviços de saneamento”³. Ainda assim, para que os “recursos hídricos sejam usados para o saneamento básico, com estes não se confundem: a água-bruta será uma matéria-prima para o saneamento. Não se pode confundir o todo com a parte.”⁴ Por isso mesmo que nossa atenção perpassa também por elencar os conceitos atinentes aos serviços públicos e as atividades de infraestrutura entendidas de forma compartimentada em relação a seus regimes jurídicos.

Nos preocuparemos em demonstrar que os serviços públicos carregam sobre si as ideias de especificidade e a divisibilidade, porquanto se prestam a estabelecer uma relação jurídica obrigacional com o Estado que presta o serviço, ao passo que a atividade de infraestrutura se coaduna com uma prestação referida à coletividade. A definição precisa dos limites conceituais entre as distintas atividades desempenhadas pela Administração Pública perante seus destinatários mostra-se imprescindível, uma vez que o enquadramento jurídico-normativo desses institutos, a

empresas que prestam o serviço de fornecimento de água e de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

² Art. 4º, da Lei Federal nº 14.026/2020: “Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico”.

³ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito das águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001. p.30.

⁴ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei n 11.445/2007)*. 1. ed. Campinas/SP: Millennium, 2007. p. 33.

depende da sua categorização, pode influenciar diretamente na forma como se estrutura e se concretiza a prestação jurisdicional. Ainda assim continuidade, consideramos essencial traçar um percurso inicial que permita estabelecer os conceitos fundamentais relacionados à natureza dos serviços públicos e das atividades de infraestrutura. A partir dessa base, avançaremos para a análise específica do tema deste trabalho, apresentando uma leitura normativa e histórica do regime jurídico dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil.

Lembramos também que quando se fala em regiões metropolitanas, veremos, a questão do saneamento será ainda mais complexa, por isso a edição do Novo Marco Legal do Saneamento em 2020⁵, toma lugar de destaque. Seguimos com a análise do referido Marco com considerações a respeito daqueles aspectos que consideramos mais pertinentes ao presente estudo, que é a análise da competência para prestação de serviços públicos de saneamento básico, que será tratado de forma introdutória ao final neste capítulo, para no subsequente, perscrutar de maneira mais efetiva o tema.

2 Conceito de serviço público

Apesar do “senso comum” referir-se a serviços públicos como uma noção de atividade desenvolvida pelo Estado em prol da coletividade ou, autorizada por este para que um particular preste o serviço em nome do Estado, representando assim o próprio Estado; tem-se, no presente estudo, a obrigação de se reputar a devida conceituação e delimitação do instituto em face o ordenamento jurídico. Além disso, mister que as premissas que se apresentarão para uma escorreita definição sejam compatíveis com o caráter o tanto quanto mais científico possível, de modo que possamos ao final, oferecer um arcabouço teórico capaz de dar vazão às hipóteses normativas que estamos a construir neste trabalho.

Tal medida, uma vez levada a cabo, tem como resultado afastar interpretações incipientes em relação a este instituto jurídico, de modo a evitar que se façam construções conceituais que partam de premissas e objetivos equivocados. Por essa razão, entendemos pertinente para o alcance desses objetivos, perseguir uma certa dinâmica, iniciando pela origem do conceito no direito comparado, passando

⁵ Falamos da Lei Federal nº 14.026, de 2020, já mencionada alhures.

pelos requisitos que definem o instituto em face a Constituição Federal de 1988. Por fim, pretende-se realizar uma análise comparativa com a atividade de infraestrutura, elemento essencial para a delimitação de escopo pretendida neste estudo em face os serviços públicos de saneamento básico.

2.1 O direito francês

Não houve país que tenha conferido à noção de serviço público maior importância do que a França. O instituto, em dado tempo histórico, foi erigido como a regra matriz, a noção-chave de todo o Direito Administrativo, como sugere Celso Antônio Bandeira de Mello para o qual “a noção de serviço público apareceu como fórmula revolucionadora do Direito Público em geral e do Direito Administrativo em particular”.⁶O grande idealizador na França foi o ilustre Professor Léon Duguit, que ao lado de outros juristas, tais como Gaston Jèze e Roger Bonnard, inaugurou a chamada Escola do Serviço Público ou Escola de Bordeaux. Nesse sentido Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que:

sob o patrocínio teórico de Léon Duguit, o genial publicista que capitaneou a chamada “Escola do Serviço Público” (onde enfileiram os nomes ilustres de Jèze, Bonnard, Rolland, entre outros), a noção de serviço público apareceu como fórmula revolucionadora do Direito Público em geral e do Direito Administrativo em particular, intentando fazer substituir o eixo metodológico desta disciplina - que dantes se constituía sobre a ideia de "poder" estatal - pela ideia de "serviço aos administrados".⁷

A concepção de Duguit acerca do Estado e sua interdependência com o Direito é inovadora em relação ao pensamento então vigente, que possuía arrimo nas lições de Jellinek e Jhering, a chamada Escola de Direito Público Alemã. Esses autores preconizavam que o Estado seria o criador do Direito e que a autoridade pública somente poderia ser exercida a partir das normas jurídicas por ele expedidas, havendo um direito subjetivo dos particulares que poderia ser

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 695.

⁷ Op. cit. p. 695.

contrastado em face de suas emanções, concebendo um Estado como um sujeito jurídico autônomo, distinto dos governantes e da nação.⁸

Por outro lado, a concepção estatal de Léon Duguit retratou um fenômeno diverso, alocando o Direito não como produto do Estado, mas como uma realidade concebida internamente na sociedade, apresentando-se como um verdadeiro dado objetivo, inerente à vontade dos governantes e que se impõe ao Estado tal como obriga os indivíduos. Desse modo, o fundamento do direito estava na realidade social e não no indivíduo ou no poder do Estado. Assim, nada mais natural que o jurista buscasse a melhor forma de compatibilizar o direito com a realidade social.⁹

Destas constatações nasce a ideia de que o Estado tem a obrigação positiva de promover a solidariedade social, e isso somente se faz por meio da prestação de serviços públicos, afastando a peja de que ao Estado apenas seria incumbido aquelas atividades tradicionais como os serviços de segurança, polícia e justiça. Para Gilberto Bercovici, resta claro que “Duguit propõe um regime político fundado na solidariedade social, em que os governantes tem deveres e obrigações de agir, o que implica a intervenção estatal nos domínios econômicos e social”.¹⁰ Não por outra, por essa concepção o objetivo maior do Estado, deve ser prover a sociedade da estabilidade necessária para o alcance dos objetivos conformadores da dignidade da pessoa humana, seja pelo oferecimento de serviços públicos que atendam as demandas sociais, seja pela intervenção nos meios de produção econômicos para que se estabilize esse alcance. Há neste caso, uma substituição da ideia de soberania estatal pela noção de serviço público, por configurar o meio mais adequado de satisfazer as necessidades sociais e, com isso, promover-se a redução das desigualdades existente em seu seio. Por isso mesmo é que o serviço público, então, é erigido como a atividade central da atuação estatal.

O pensamento de Gaston Jèze se enveredava por uma concepção mais jurídica do que sociológica do instituto, desse modo, de mais azeitação ao positivismo jurídico, assim “a ideia de serviço público se acha

⁸ DAL POZZO, Augusto Neves. *Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 57-58.

⁹ CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 45-46.

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Concepção material de serviço público e estado brasileiro*. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Serviços públicos e direito tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 65.

intimamente vinculada à de procedimento de direito público”¹¹. Destarte, sempre que se estiver na presença de um serviço público, estar-se-á diante de um conjunto de regras jurídicas especiais, de teorias jurídicas especiais que, em sua totalidade, têm por objeto facilitar o funcionamento regular e contínuo do serviço público, satisfazendo, do modo mais rápido e completo possível, as necessidades de interesse geral.

A noção de serviço público repousava, pois, sobre as seguintes ideias essenciais: procedimento de direito público (ou regime jurídico especial) marcado pela prevalência do interesse público sobre o privado, satisfação regular e contínua de certas necessidades de interesse geral e possibilidade de constante alteração da organização do serviço, por ato unilateral do Poder Público. Estabeleceu-se, assim, um liame entre o serviço público e as regras de direito público, especialmente concebidas para favorecer o interesse geral em relação ao interesse particular e possibilitar, destarte, a consecução e desenvolvimento das atividades estatais de oferecimento de serviços públicos.

Nas palavras de Jèze:

Dizer que em determinada hipótese existe serviço público, equivale a afirmar que os agentes públicos, para dar satisfação regular e contínua a certa categoria de necessidades de interesse geral, podem aplicar os procedimentos de direito público, isto é, um regime jurídico especial, e que as leis e regulamentos podem modificar a qualquer momento a organização do serviço público, sem que a isto se possa opor nenhum obstáculo insuperável de ordem jurídica.¹²

2.2. Premissas para definição de serviço público

A partir destes trabalhos introdutórios que conformaram a noção de serviço público por meio da Escola do Serviço Público francesa, partimos agora

¹¹ JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Trad. por Julio N. San Millán Almagro. Buenos Aires: Depalma, 1948. Volume 1, p. 4 *apud* GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Evolução da teoria do serviço público*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>. Acesso em: 19 fev. 2025.

¹² Op. cit. p. 4.

para uma definição consoante o ordenamento jurídico brasileiro. Assim, para que se possa conceituar o serviço público no direito pátrio, é imprescindível que os três critérios suscitados pela doutrina, estejam presentes: o requisito subjetivo, o requisito objetivo ou material e o requisito formal.

Muito embora o Texto de 1988 não tenha erigido algum conceito constitucional de serviço público, forneceu algumas diretrizes, alguns referenciais conformadores da área definida como própria dos serviços públicos. Em geral dois critérios são frequentemente atribuíveis a tal expressão: o sentido orgânico ou subjetivo, com significado de aparato administrativo do Estado (arts. 37, XIII, 39, § 7º, 40, III, 40, § 16, 136, § 1º, II; ADCT art. 2º, § 1º, art. 8º, § 4º; 19 e 53) e o objetivo, significando uma modalidade de atividade de natureza pública (arts. 21, X, XI, XII, XIV; 30, V; 37, § 6º; 54, I, “a”; 61, § 1º, II, “b”; 139, VI; 145, II; 175; 198; 202, § 5º; 223; 241; ADCT art. 66). Ademais, no uso do conceito objetivo, o texto constitucional ora restringe o conceito “serviço público” a atividades de prestação que atendem necessidades individuais, como no art. 145, II, ora aplica o conceito de “serviço público” para atividades de prestação que satisfazem necessidades genéricas e indivisíveis em uma coletividade de pessoas, como no art. 223, e ora se reporta ao elemento formal, que considera, em graus variáveis, o regime jurídico de direito público (art. 175, 21, XI, XII, 25, § 2º, 30, V).

No que se refere ao requisito subjetivo, que considera a pessoa jurídica prestadora da atividade, o serviço público seria aquele prestado pelo Estado. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em sentido subjetivo o serviço público é concebido como um organismo público, ou seja, uma parte do aparelho estatal. Nesta acepção, falar em serviço público é o mesmo que se referir a um complexo de órgãos, agentes e meios do Poder Público. É uma organização pública de poderes e competências.¹³

Assim, o critério subjetivo parte da premissa que o Estado, por ele mesmo ou por entidade sua, figure como titular da prestação do serviço, além de funcionar como titular do próprio serviço. Tal critério, nos tempos iniciais do direito administrativo em França, era adotado de forma irrestrita, uma vez que, naquela

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 151.

época, o Estado era o único que promovia a prestação dos serviços públicos, seja diretamente, seja por entidade sua. No entanto, com o passar dos anos, o Estado acabou assumindo uma série de outras atividades e se verificou a necessidade de transferir ao particular a prestação de alguns serviços públicos. Dinorá Adelaide Muset Grotti assinala nesse sentido que:

Na quadra final do século passado, as alterações efetuadas por conta da reforma do Estado levaram a um desmonte do Estado prestador, produtor, interventor e protecionista, e a um redimensionamento de sua atuação como agente regulador da atividade econômica, constituindo-se a privatização e a desregulação nos dois remédios mais importantes da receita neoliberal. Há o refluxo da atuação do Estado, num movimento pendular.¹⁴

Assim, os institutos da concessão e da permissão do serviço público viabilizavam, juridicamente, que esses serviços fossem prestados pelos particulares, de forma a auxiliar o Estado no cumprimento de seus objetivos. Nesse modelo, todavia, mantinha-se a titularidade do serviço com o Estado, que detinha a obrigação de fiscalizar e regular as atividades do particular, assegurando que os usuários gozassem de um serviço de qualidade. No momento em que isso ocorreu, o critério subjetivo que pressupunha o Estado como exclusivo titular da prestação do serviço, acabou sofrendo inevitável abalo, restando impossível utilizá-lo, de forma isolada, para compor a noção do serviço público.

Em vista do exposto, foi necessário que se abarcasse mais um critério para a definição conceitual dos serviços públicos, de modo a prover o instituto de mais elementos conformadores. Desta feita, apresenta-se o requisito objetivo ou material, que, além de exigir a presença de um interesse geral ou coletivo em relação àquela específica atividade a ser desenvolvida sob o título de “serviço público”, também demanda, para seu preenchimento que a atividade em referência ofereça uma utilidade ou comodidade à coletividade e que essa atividade seja fruível

¹⁴ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Evolução da teoria do serviço público*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/educacao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>. Acesso em: 19 fev. 2025.

singularmente pelo administrado. Novamente nos valem dos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual:

Pode-se, em conclusão, firmar que, na acepção objetiva, o serviço público se define em razão da natureza da atividade ou tarefa. É o fato de corresponder a uma necessidade de interesse geral, é a circunstância de se impor como uma exigência da coletividade, cuja satisfação incumbe ao Poder Público prover, ainda quando não o faça diretamente, o elemento que se encontra por detrás de todas as noções objetivas de serviço público.¹⁵

Essas duas últimas exigências são também condições necessárias para que se esteja diante de um serviço público e, por guardarem estreita relação com a atividade material desempenhada, acabam integrando o requisito objetivo ou material do conceito de serviço público no direito brasileiro.

Por fim, a última condição necessária para se preencher o requisito objetivo no direito brasileiro concerne à sua fruição singular pelos administrados. Nesse particular, os serviços, para serem considerados públicos, devem ser utilizados de forma individual pela coletividade (*uti singuli*), estando fora de seus limites aqueles serviços prestados à generalidade da população (*uti universi*).¹⁶

Sobre o requisito formal, entende-se que deva ser aquele relacionado ao regime de direito público, a despeito de qualquer divergência que possa haver na doutrina, e conforme assevera Augusto Dal Pozzo: “não resta dúvida que um aspecto fundamental do instituto do serviço público no direito brasileiro é justamente estar submetido a um regime jurídico de direito público, que irá salvaguardar o interesse coletivo nele inserido.”¹⁷ Também Celso Antônio Bandeira de Mello nesse sentido colaciona que:

Conclui-se, pois, espontaneamente, que a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: a) um deles, que é seu substrato material,

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 153-154.

¹⁶ Serviços *uti singuli*, ou seja, de fruição individual, divisíveis, são aqueles para os quais pode-se identificar facilmente um usuário, dada a divisibilidade da prestação. É o caso, por exemplo, do serviço de transporte público. Já os serviços *uti universi*, indivisíveis, são os de fruição coletiva, usufruídos por todos de forma indistinta. É o que acontece com o serviço de iluminação pública, tradicionalmente classificado como *uti universi*. Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 203-209.

¹⁷ DAL POZZO, Augusto Neves. *Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 82.

consiste na prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados; o outro, b) traço formal indispensável, que lhe dá justamente caráter de noção jurídica, consistente em um específico regime de Direito Público, isto é, “unidade normativa”. Esta unidade normativa é formada por princípios e regras caracterizados pela supremacia do interesse público sobre o interesse privado e por restrições especiais, firmados uns e outros em função da defesa de valores especialmente qualificados no sistema normativo.¹⁸

Segundo o autor ainda, somente o critério formal seria de alguma utilidade juridicamente, pois, se utilizado o conceito material, baseado na prestação de uma utilidade ou comodidade fruível pelo administrado, não haveria forma de controlar, delimitar claramente o que seria serviço público ou não. Seria insuficiente para uma definição jurídica porque poderia supostamente existir o substrato material sem a noção jurídica de serviço público propriamente, nesse caso classificando-se a atividade, conforme o autor, como serviço governamental.¹⁹

Na esteira dessa ideia, em vista da distinção entre serviço público e serviço governamental, em face da leitura do artigo 173 da Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre o exercício de atividade econômica pelo Estado somente em casos excepcionais (imperativos da segurança nacional ou interesse público relevante), visto que as atividades seriam naturalmente vocacionadas à iniciativa privada, tem-se que não se trataria de serviço público, mas de serviço governamental. Nesse sentido Ricardo Marcondes Martins assevera que por conta dessa divisão, fundam-se “dois campos de atuação distintos, dois blocos, um próprio dos particulares, outro próprio do Estado - a atividade econômica e o serviço público”²⁰. Ocorre que na verdade, o Estado poderia qualificar qualquer atividade como serviço público, colocando-a ao abrigo do regime de direito público, desde que respeitasse os limites traçados pela Constituição. Entretanto, o próprio autor reconhece que a Constituição Federal de 1988 não definiu o que seja atividade econômica, portanto os limites para a qualificação estariam sujeitos somente ao “sentido comum da expressão”²¹. Nesse sentido é que se coloca a qualificação como

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 698.

¹⁹ Op. Cit. p. 704.

²⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 193.

²¹ *Curso de Direito Administrativo*, op. cit. p. 704.

serviço público sob a vontade do legislador, já que não há limites substanciais na Constituição, e a identificação somente se dará pelo regime jurídico aplicável. Por isso mesmo que em sentido contrário, uma parte da doutrina entende que o critério formal, que referencia o conceito de serviço público ao regime de dito público. Como exemplo de parte dessa doutrina temos Almiro do Couto e Silva, segundo o qual:

O que, com todo o respeito, não me parece aceitável, por destoante da realidade do nosso tempo e até mesmo do ordenamento jurídico brasileiro, é a bem conhecida posição de Celso Antônio Bandeira de Mello, que só considera serviço público o que seja prestado sob regime de direito público. Isso implica dizer que só os serviços administrativos são serviços públicos, expelindo-se do conceito os de natureza industrial e comercial, que, por subordinados a regime predominante de direito privado, seriam classificados, se bem compreendo o pensamento do ilustre mestre paulista, como serviços governamentais. Tais serviços, embora presente o vínculo orgânico com o Estado e conquanto prestados no interesse geral, não seriam serviços públicos. Mas que natureza teriam? Seriam atividades puramente econômicas do Estado, em tudo igual à que indivíduos desempenharam? Como explicar as regras constitucionais que as tratam como serviços públicos (p. ex., os incisos XI e XII, do art. 21)?²²

Assim, destaca o autor, o regime jurídico é um importante elemento, em algumas hipóteses decisivo, para saber se determinada atividade, que guarde vínculo orgânico com o Estado, é serviço público. Ou seja: se o regime for de direito público, certamente se tratará de serviço público, mas o contrário não é verdadeiro: nos serviços públicos de natureza industrial e comercial, o regime jurídico não é puramente de direito público, não obstante poderem ser qualificados como serviços públicos. Conclui-se que o regime jurídico é importante indicador, mas não pode ser o único determinante da qualificação.

De todo modo, importante pontuar que a doutrina costuma referenciar o conceito de serviço público sob uma perspectiva ampla e uma restrita. Da corrente que adota a acepção amplo, temos José Cretella Júnior, para o qual serviço público é “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público”²³. Corrente

²² SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 230, p. 45–74, 2002. p. 47. DOI: 10.12660/rda.v230.2002.45915. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45915>. Acesso em: 8 abr. 2025.

²³ CRETELLA, José. *Curso de direito administrativo*. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 409.

também pactuada por Hely Lopes Meirelles, na medida em que “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”²⁴. Para estes autores, que estimulam menos elementos conformadores do conceito de serviço público, acabam por promover uma irradiação, generalizando a atividade e, com isso, permitindo a inclusão de mais realidades sob a “guarda-chuva” do caractere jurídico do conceito.

De outra ponta, sob a perspectiva restrita, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que os serviços públicos são aqueles em que

toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.²⁵

Já para Marçal Justen Filho o serviço público

é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.²⁶

Note-se que Marçal Justen Filho adota um conceito restritivo, na medida em que vincula a prestação do serviço público à satisfação de um direito fundamental e colocando como característica a insuscetibilidade de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa.

Também Lucia Valle Figueiredo, para a qual

Serviço público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. Ed. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 333.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 102.

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed.rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 549.

pública, que deve ser concretizada, sob regime prevalente de Direito Público.²⁷

Em trecho já citado anteriormente, Celso Antônio Bandeira de Mello, na concepção proposta, foi deliberadamente encarado o objeto em termos estritos, já que, além do substrato material e formal, exige, dentro do próprio substrato material, que a atividade ou utilidade prestada seja fruível singularmente, individualmente, pelo administrado. E arremata conformando o elemento formal, isto é, a submissão a um regime de Direito Público, que confere caráter jurídico à noção de serviço público.

Ainda sob a perspectiva estrita temos Ricardo Marcondes Martins, segundo o qual os serviços públicos

são atividades de titularidade do Estado, consistentes no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados, passíveis de fruição singular, cuja prestação é imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade.²⁸

Veja que o Professor, abre a divergência, ao aderir em termos ao conceito trazido por Celso Antônio Bandeira de Mello, não menciona o regime jurídico de direito público para os serviços públicos. De fato, como indica o autor, tratam os serviços públicos de titularidade estatal, consoante o dispositivo constitucional. Nesse sentido, de modo algum ditos serviços deixam de ter esta titularidade, entretanto, podem, eventualmente, ser prestados sob um regime de concessão e permissão aos particulares, e nestes casos o regime jurídico aplicável à prestação é de direito privado. Além disso, acrescenta ao substrato conceitual a necessidade social da prestação da utilidade ou comodidade; a prestação deve ser imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade. Segundo o autor, tal elemento é extraído do próprio texto constitucional pois, “todas as atividades definidas pelo constituinte como serviço público são essenciais para a sociedade”²⁹.

²⁷ FIGUEREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 78-79.

²⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 211.

²⁹ Op. cit. p. 210.

Anote-se que o autor enumera quatro caracteres, em suas palavras “traços”, para descrever o conceito de “serviço público”, senão vejamos. O primeiro informa que os serviços públicos são, por determinação constitucional, atividades de titularidade estatal, conforme consta do caput do art. 175: incumbem ao Poder Público. O segundo traço trata da diferenciação de serviço público da função pública. Assim, pela interpretação a contrário do inciso V do art. 30 e do caput do art. 175, ressalvada expressa disposição em contrário, todo serviço público pode ser concedido ou permitido. Assim, se o texto não indicar o contrário, todo serviço pode ser outorgado ao particular. Isso não ocorreria com a função pública: na falta de elementos textuais expressos, ela é indelegável. É exatamente o inverso: serviços públicos são, em regra, passíveis de outorga aos particulares, a concessão ou a permissão só são vedadas quando o texto indicar o contrário; funções públicas são, em regra, insuscetíveis de delegação aos particulares, a delegação só é autorizada quando o texto indicar o contrário.³⁰Para o autor a função pública consiste na concretização do interesse público, já o serviço público é uma atividade material, de fornecimento de utilidades e comodidades aos administrados. O terceiro traço diz respeito a possibilidade de outorga do serviço público aos particulares por meio da concessão ou permissão (inciso V do art. 30 e do caput do art. 175). Segundo o professor, faz-se necessária uma indicação textual de que determinado serviço é insuscetível de outorga, porquanto nem sempre será possível aplicar a regra constante do texto normativo supracitado. Assim também haverá a exigência de restringir os serviços públicos ao oferecimento de utilidades ou comodidades materiais passíveis de fruição singular pelos administrados.³¹Por fim o quarto traço, já explorado acima, é que o legislador não teria liberdade para poder definir uma atividade como serviço público, ele se submete à obrigatoriedade desse serviço ser necessário socialmente, sendo imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade.

Assim, por todo o expendido, nos fiamos no conceito de serviço público trazido por Ricardo Marcondes Martins, pois entendemos a mais acurada e precisa, vez que consegue amalgamar todas as especiais características que detêm os serviços públicos. Assim, para os fins da presente análise, adotamos como

³⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 202.

³¹ Op. cit. p. 204-205.

características constitutivas da concepção jurídica brasileira de serviço público a seguinte definição: **atividades de titularidade do Estado, consistentes no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados mas passível de ser tomado singularmente pelos administrados, cuja prestação é imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade.**

2.3 Aspectos constitucionais do serviço público

No tocante a Constituição Federal de 1988, é possível vislumbrar uma série de atividades que são incumbidas ao Poder Público e que se encontram destinadas à satisfação da coletividade em geral, em regime de direito público. Tais atividades são obrigatoriamente serviços públicos, e se encontram acometidas, pela Constituição Federal, aos respectivos entes federativos, que serão seus titulares. Dessa forma, é possível verificar serviços públicos de incumbência da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios. No limite, o que determina se uma atividade é ou não serviço público não é somente a sua natureza, nem muito menos seu regime jurídico, mas sim as condições pelas quais esse serviço é assegurado. Ou seja, “há que haver uma aliança entre os objetivos do serviço público e a política pública responsável pela sua concretização”³²

Nessa toada Alexandre dos Santos Aragão traz à luz que

A Constituição Brasileira de 1988 é uma Constituição compromissória, no sentido de que busca conciliar os diversos interesses públicos e privados e ideologias envolvidas em sua elaboração e na sua posterior aplicação. Não haveria como os serviços públicos escaparem a essa lógica, ainda mais sendo atividades que marcam a divisão entre a esfera pública e a esfera privada.³³

Tem-se que qualquer interpretação jurídica a respeito da aplicação de normas constitucionais ou legais relativas à prestação de serviços públicos e à distinção entre estes e as atividades econômicas não prescinde da

³² CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 94.

³³ ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 143-144.

consideração dos valores dominantes quanto às políticas públicas e ao papel do Estado na sua implementação. Para tanto, é preciso contrastar a política pública explícita ou implicitamente desenhada para determinado setor com as diretrizes constitucionais que fundamentam a ação prestacional do Estado.

No mais há o entendimento de que o texto Constitucional conferiu com mais clareza os fundamentos e princípios para que o Estado brasileiro pudesse finalmente conduzir a gestão dos serviços públicos rumo à concretização das diretrizes de justiça social e ao desenvolvimento econômico.³⁴ A referência é destacada por meio da leitura dos artigos 1º, 3º e 170 da Constituição Federal, que acentuam valores e objetivos como a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a justiça social.

Pois bem, os serviços públicos de competência da União encontram-se alocados no artigo 21 da Constituição, são eles: serviço postal e o correio aéreo nacional (inciso X); os serviços de telecomunicações (XI); serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (alínea “a”, do inciso XII); serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidro energéticos (alínea b, do inciso XII); navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária (alínea c, do inciso XII); os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território (alínea d, do inciso XII); serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (alínea e, do inciso XII); os portos marítimos, fluviais e lacustres (alínea f, do inciso XII); e os serviços e instalações nucleares (inciso XXIII).

Segundo a análise de Augusto Neves Dal Pozzo, importante notar que

o Texto Constitucional não denominou aqueles serviços com o designativo “público”. É que tal providência seria realmente desnecessária em face do especial regime jurídico que a União se encontra submetida. Dessa feita, no momento em que a Constituição incumbiu a União da prestação daqueles serviços, automaticamente os inseriu

³⁴ CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010 p. 95.

no regime próprio daquela entidade federativa, alocando-os como “serviços públicos”.³⁵

Segundo o autor a despeito da Constituição Federal encabeçar um rol, até extenso, de serviços públicos, destinando-os à incumbência de seus respectivos titulares, “é absolutamente legítimo que a legislação infraconstitucional atribua a outras atividades, que não aquelas constantes do Texto Maior, a qualificação de serviço público”³⁶. Posição extraída de entendimento antecedente do ilustre Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual a enumeração dos serviços públicos na Constituição não é exaustiva, vez que, em suas palavras: “dentro de certos limites, União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão criar serviços públicos não mencionados na Constituição, como por exemplo, na esfera municipal, o serviço funerário”.³⁷ Veja-se que a aplicação do critério na esfera municipal e estadual até seria plausível, mas não na federal.

O sentido contrário é trazido por Ricardo Marcondes Martins, vez que a Constituição discrimina exaustivamente os serviços públicos federais, de modo a perfazerem um “complexo jogo” de enunciações expressas e implícitas. Tal medida, segundo o autor, se insere na ideia de que o constituinte atribuiu uma atividade à titularidade estatal, o faz expressamente. Segundo suas palavras:

Em alguns casos atribuiu a atividade ao Estado e aos particulares: qualificou-a serviço público e atividade econômica - como, por exemplo, a saúde (arts. 198 e 199) e a educação (arts. 208 e 209). A *contrario sensu*, quando há atribuição ao Estado e não há atribuição aos particulares, significa que a atividade é tão somente de titularidade estatal, é somente serviço público.³⁸

Em nossa opinião, em relação aos serviços públicos competentes à União, entendemos como de rol exaustivo, compartilhando do entendimento do Professor Ricardo Marcondes Martins, uma vez que não teria sentido lógico permitir ao legislador infraconstitucional qualificar uma atividade como serviço

³⁵ DAL POZZO, Augusto Neves. *Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 122.

³⁶ Op. cit. p. 122.

³⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 704.

³⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 212.

público federal. De fato, apenas uma emenda constitucional pode instituir novo serviço público federal. Desse modo ao discriminar todos os serviços públicos federais, o constituinte, estabeleceu que as atividades não discriminadas ou são atividades econômicas ou são serviços públicos estaduais ou municipais. De fato, não é possível relegar ao texto constitucional uma interpretação alargada, que permita incluir disposições e regras que firam o regramento estabelecido pelo poder constituinte. Como dissemos no Capítulo 1, a nossa Constituição tem um arcabouço jurídico que a situa no campo da rigidez constitucional, segundo a qual é vedada qualquer imposição doutrinária e legislativa que implique em mudança constitucional que não seja pela via juridicamente adequada.

No que se refere aos Estados, o dispositivo constitucional que trata da temática é o artigo 25, § 2º, que assenta, sob sua autoridade, os serviços locais de gás canalizado, além daqueles comuns a outros entes federativos. Também não fixou um critério para a caracterização dos serviços estaduais. Os critérios estão implícitos, a saber: “quando, pela natureza do serviço, a prestação ultrapassar os limites territoriais do Município ou tiver que ser prestada de forma uniforme em determinada região o serviço será estadual”³⁹. Um exemplo dessa característica que propugna pela titularidade de determinado serviço ser estadual é o transporte intermunicipal de passageiros pois sua prestação necessita do extravasamento dos limites geográficos do município, abarcando dois ou mais e por isso impõe a titularidade do estado-membro.

Por derradeiro, aos Municípios se reservam a organização e a prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo, que tem caráter essencial, consoante prescreve o inciso V, do artigo 30 da Constituição Federal. Sendo o serviço de interesse local, poderá ingressar no bojo deste rol quaisquer outros, a despeito do regramento constitucional, que, como mencionamos, elenca apenas um tipo de serviço.

Ainda assim, em face da relevância do tema, trazemos à discussão a ideia de uma dicotomia fundamental⁴⁰ existente no cerne da questão dos serviços públicos. Essa dicotomia foi instituída pelo constituinte ao traçar uma divisão

³⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 214.

⁴⁰ Op. cit. p. 193.

essencial entre dois campos distintos de atuação: de um lado, a atividade econômica, própria dos particulares; de outro, os serviços públicos, próprios do Estado. Assim é a inteligência do art. 173 do Texto Constitucional que estabelece que “ressalvados os casos previstos nesta Constituição” - que são os casos de “monopólios estatais” previstos no art. 177 -, “a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que a Constituição

estabeleceu uma grande divisão: de um lado, atividades que são da alçada dos particulares – as econômicas; e, de outro, atividades que são da alçada do Estado, logo, implicitamente qualificadas como juridicamente não-econômicas – os serviços públicos. De par com elas, contemplou, ainda, atividades que podem ser da alçada de uns ou de outro.⁴¹

Pois bem, no campo da atuação do Estado no domínio econômico a atual Constituição consigna orientação em parte diferente daquela definida na última Constituição. De fato, nítida era a sua inspiração neoliberal em que pese na prática o total desrespeito pelos governos autoritários. Já na Constituição vigente a inspiração é estatista, dando ao Estado competência para reger a economia, ao arripio inclusive às regras de mercado. Da leitura dos artigos 173 e 174 da Carta Magna vigente percebe-se a dubiedade de princípios da nova ordem econômica. No artigo 173, consagra-se um regime prestigiador da livre iniciativa no qual se defere ao Estado participação na exploração direta da atividade econômica. Apenas supletiva, se necessária aos imperativos da segurança nacional ou quando referir-se a relevante interesse coletivo conforme definidos em lei. Em duas hipóteses, portanto admite-se o Estado explorando diretamente a atividade econômica: por imperativo de segurança nacional e por relevante interesse coletivo, como já mencionado. Nas duas hipóteses, os conceitos jurídicos correspondentes são indeterminados, tanto que os condiciona à prévia definição legal.

Ressalta-se ainda neste dispositivo a possibilidade da atividade econômica, na hipótese de relevante interesse coletivo ser desenvolvida pela União,

⁴¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 817.

pelos Estados-membros e pelos Municípios, na medida em que é utilizado no seu texto o termo genérico Estado, na acepção ampla de sociedade política que, no sistema federativo como o nosso, alcança todas as sociedades políticas constitucionalmente institucionalizadas. O mesmo já não ocorre na hipótese de segurança nacional por ser tal atividade exclusiva e restrita à União. Daí se conclui que a "lei" prevista no artigo 173 pode ser federal, estadual e municipal.

À margem da possibilidade de exploração pelo Estado da atividade econômica, nos termos do artigo 173 da Constituição Federal há, ainda, a exploração monopolística da União nas hipóteses elencadas nos incisos I a IV do artigo 177, a saber: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; e IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem. Nestes casos, a exploração monopolística é privativa da União, afastando-se qualquer possibilidade de participação semelhante por parte de Estados-membros e Municípios.

De fato, a partir das disposições constitucionais sobre o tema, vê-se uma verdadeira antinomia entre esses setores indicados na Constituição Federal de 1988 (atividade econômica versus serviços públicos). Na doutrina, uma pequena parte dos autores não estabelecem essa dicotomia de forma rigorosa, como é o caso, por exemplo, de Eros Grau, que preleciona que o gênero atividade econômica em sentido amplo (assim consideradas aquelas dispostas no artigo 174 da Constituição Federal) compreende três espécies: atividade econômica em sentido estrito (atividades econômicas exploradas diretamente pelo Estado quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse público – artigo 173 da Constituição), serviços públicos (que podem ser privativos ou não privativos, dependendo de sua exclusividade em relação ao Estado) e ainda uma última e derradeira espécie, as atividades ilícitas (atividades econômicas em sentido amplo, cujo exercício é vedado pela lei, tal como a produção e comércio de drogas).⁴²

⁴² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 102-103.

Em sentido contrário Ricardo Marcondes Martins assevera este entendimento seria incorreto, vez que inexistiria compatibilidade conceitual entre o princípio da livre concorrência e os serviços públicos, por serem estes de titularidade estatal, e assim estariam fora do mercado, de modo que e portanto qualquer atividade que pressuponha “livre concorrência”, seria incompatível com atividades submetidas a integral controle estatal e necessariamente alheias ao mercado.⁴³O autor ainda enumera mais duas razões para o qual, há uma impossibilidade de se estabelecer o entendimento proferido por Eros Grau. Desse modo, o princípio da propriedade privada seria incompatível com os serviços públicos, bem como o princípio da defesa do consumidor. Dedução que entendemos lógica, uma vez que o destinatário do serviço público é o usuário e não o consumidor. De fato, quando um serviço público é prestado, o Estado o faz por obrigação, o faz porque assim a Constituição determina, de modo que não é facultado àquela a devida prestação. No caso do consumidor, veja-se, trata-se de prestação relacionada a atividades econômicas, neste caso o fornecedor o faz no intuito de obter determinada vantagem, econômica no caso, ao que sua prestação apenas disponibilizada ao consumidor, que decide pela adesão ou não ao serviço. Trata-se, portanto, de evidente atividade que não se coaduna com o regime de direito relacionado a serviços públicos, pois dela decorre que, como atividade econômica, profissional, organizada e privada, a empresa é o núcleo conceitual do direito empresarial e que tem como objetivo a obtenção de lucros com o oferecimento ao mercado de bens ou serviços, gerados estes mediante a organização dos fatores de produção.

2.4 Serviços públicos e infraestrutura

Antes de nos adentrarmos ao estudo mais detido proposto neste trabalho acerca dos serviços públicos de saneamento básico, faz-se mister enveredarmos pelas considerações pertinentes que se referem à atividade de infraestrutura e como ela se correlaciona com os serviços públicos, enquanto elemento de fundamental imbricação para que haja a devida prestação que o Estado deva realizar. Assim, consigna-se, em primeira instância, reverberar as condições mínimas de ativos disponíveis para a eficiente prestação. Veja-se por exemplo que

⁴³ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 198.

não seria possível que se preste o serviço público de fornecimento de energia elétrica sem que haja a estrutura necessária para essa prestação, por exemplo: as redes de distribuição, postes, fiação, etc.

A atividade de infraestrutura é aquela busca prover, manter e operar ativos públicos de modo a oferecer benefícios à sociedade. Trata-se de condição necessária para o desenvolvimento econômico e social de um país, ao elevar o crescimento, a produtividade e a competitividade, bem como reduzir desigualdades, podendo ser entendida como a estrutura básica que viabiliza o funcionamento da economia e possibilita o desenvolvimento das atividades humanas em seus mais diversos aspectos e dimensões.

Sob o ponto de vista jurídico, no entanto, esta atividade por muito tempo não teve o devido tratamento perante o Direito Público brasileiro e o Direito Administrativo, pois “não se ocupam, cientificamente, da infraestrutura sob a perspectiva dinâmica, como uma verdadeira atividade, o que, certamente, contribui para o histórico déficit na matéria”⁴⁴. Em rigor, as infraestruturas sequer são tematizadas juridicamente no Brasil, o que, desnecessário dizer, deixa um campo aberto ao arbítrio e à insegurança jurídica. Segundo Augusto Neves Dal Pozzo os raros estudos acabam descambando para outras ciências, não se delimitando um conceito jurídico de infraestrutura. Por isso mesmo o autor com deveras maestria se debruçou sobre tão premente tema para preencher esta lacuna no sistema jurídico brasileiro. Trazemos seu conceito:

Infraestrutura é a atividade administrativa que o Estado ou quem lhe faça as vezes, tem o dever de realizar, consistente em prover, manter e operar ativos públicos de modo a oferecer um benefício à coletividade, tendo em vista a finalidade de promover concretamente o desenvolvimento econômico e social, sob um regime jurídico-administrativo.⁴⁵

Dissemos anteriormente que o serviço público tem caráter de atividade que frui singularmente ao usuário, adotamos nesse sentido o conceito trazido por Ricardo Marcondes Martins para o qual

⁴⁴ DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 9.

⁴⁵ Op. cit. p. 64.

são atividades de titularidade do Estado, consistentes no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados, passíveis de fruição singular, cuja prestação é imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade.⁴⁶

De fato, a despeito dos inúmeros conceitos trazidos neste trabalho anteriormente, é de ocorrência unânime o requisito que diz respeito a existência de relações jurídicas concretas entre o Estado e o usuário do serviço. Esta relação é que caracteriza, portanto, a fruição singular. Renato Alessi é quem desenvolveu, pois, o sentido técnico da expressão “prestação administrativa”, de modo a demonstrar que a noção de serviço público caracteriza por uma relação jurídica concreta entre a Administração e o particular⁴⁷. Assim há de existir por parte da Administração o oferecimento de um benefício pessoal a ser usufruído pelo particular devidamente identificável e suscetível de quantificação individual, daí dizer-se que se trata de fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados, passíveis de fruição singular. Desse princípio decorre necessariamente que o serviço público para ser assim considerado deve necessariamente ser específico e divisível, sem os quais, não é possível deduzir pela fruição singular. Se considerarmos serviços que não podem ser divisíveis, não se estabelece, portanto, este caráter individual. Do mesmo modo há que se estabelecer uma relação individual e específica na prestação do serviço ao usuário do mesmo. Segundo Augusto Neves Dal Pozzo:

Essas duas características são fundamentais e encontram-se no núcleo do conceito de serviço público. Isto quer dizer que, para estarmos diante de uma realidade que possamos qualificar como serviço público, é fundamental verificar se o conteúdo obrigacional em que se possa identificar, de maneira categórica, integral e exauriente, o indivíduo que fruirá o serviços (especificidade) e a quantidade de serviço efetivamente utilizada por aquele mesmo usuário, seguindo métrica razoável de seu consumo (divisibilidade).⁴⁸

⁴⁶ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 211.

⁴⁷ ALESSI, Renato. *Le Prestazioni Amministrative Rese ai Privati: Teoria Generale*, Milão, Giuffrè Editore, 1956. p. 14-15.

⁴⁸ DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 72.

Em vista destas duas características conforma-se uma relação jurídica entre o Estado e o indivíduo a que se destina o serviço público, por isso mesmo trata-se de uma relação de direito subjetivo do usuário do serviço perante a Administração, que tem o dever da prestação, ao passo que ao usuário cabe o direito de receber do Estado pelas necessidades advindas das necessidades sociais a que tem direito e que se coadunam em um regime jurídico de prestação de serviços públicos. Daí essa prestação configurar portanto uma relação obrigacional entre Estado e usuário, para que o segundo possa fazer valer seus direitos e seja capaz de efetivamente cobrar a concretização da prestação junto ao Estado, seja por meio judicial ou mesmo administrativo, sem esta umbilical relação não há como o usuário fazer jus a direitos perante a jurisdição como parte individual que contesta a tutela dessa prestação.⁴⁹

Por isso mesmo que a adesão ao serviço pelo usuário é de fundamental importância para que possa se estabelecer a devida relação jurídica entre este o Estado, como forma de admissão à prestação de que deve ter o gozo, razão pela qual também o caráter divisível da atividade deve prevalecer, uma vez que sem a este aspecto não há como estabelecer esta relação jurídica individual Estado-usuário. Não se pode, por exemplo, estabelecer uma relação jurídica capaz de ser tutelada judicialmente e individualmente por um usuário em relação a atividade indivisível, cita-se para ilustração a atividade de iluminação pública, que deve ser prestada a um determinado espaço geográfico, que a todos daquele espaço beneficia, mas que não é capaz de sugerir uma relação de fruição individual capaz de adesão particularizada. Em verdade, na inconstância dessa prestação, pode o indivíduo manifestar-se judicialmente pela prestação, mas não em face de uma relação obrigacional que determina direitos e deveres entre as partes, onde o serviço a ser prestado é remunerado por meio do pagamento de uma tarifa, contra a qual o Estado propicia a adequada prestação do serviço em uma relação Estado/usuário do serviço público. De fato, esta tarifa só é passível de cobrança quando presente uma determinada quantificação do serviço. Assim, como exemplo, se um usuário de serviço de distribuição de água utiliza 10 m³ de água tratada em determinado mês,

⁴⁹ Veja-se que a Constituição Federal, em seu inciso II, artigo 145, enunciou estes dois caracteres ao conceituar os serviços públicos como específicos e divisíveis, *literis*: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

pode a Administração ou por quem lhe faça as vezes, cobrar por este fornecimento e assim nasce a relação jurídica aduzida, com obrigações de ambas as partes. Isto não ocorre, como no exemplo citado, em relação a iluminação pública, pois não há pagamento pela prestação, e esta decorre da obrigação do Estado de realizar a atividade, remunerada mediante o pagamento de tributos, não se tratando, portanto, de oferecimento de utilidade em que se estabelece relação obrigacional no sentido de criar direito de uma parte a outra para remunerar o serviço e de outro lado, cobrar pela prestação do mesmo.

Deveras, os serviços públicos, uma vez tipificados como de fruição individual e divisibilidade, são caracterizados como sendo *uti singuli*. De outra ponta temos as atividades de caráter universal, prestadas ao conjunto dos cidadãos, caracterizados assim por serem *uti universe*, neste ponto é que se insere, portanto, a atividade de infraestrutura. De fato, se analisarmos detidamente a atividade vê-se que dele decorre uma característica intrínseca a ela, qual seja, de que seu oferecimento é realizado à coletividade e não individualmente. Esta concepção é importante para este estudo pois decorre dela uma inevitável confusão em considera-la como serviço público, coisa que não é. Como consequência desta confusão, pode-se, por exemplo, admitir que o regime jurídico de uma atividade de infraestrutura seja erroneamente classificado como serviço público, o que consigna um tratamento jurídico totalmente diferente atinente ao disposto constitucional em relação aos serviços públicos. Assim, as atividades *uti universe*, nunca poderiam ser classificados como serviços públicos, pela concepção adotada neste estudo, uma vez que são claramente inespecíficas (não se destinam individualmente a um usuário, exemplo da iluminação pública), tampouco indivisíveis (não é possível fazer sua aferição particularizada a um usuário).

Bem por isso que a atividade *uti singuli*, enquanto considerada sob o ponto de vista de fruição a um determinado usuário, ou seja, pessoa individual a qual se estabelece um determinado vínculo obrigacional e que deste vínculo decorre a possibilidade de medição da utilização desse serviço para que se possa remunerá-lo à sua devida prestação, tem como destinatário a figura jurídica do “usuário”. Veja-se que a figura do usuário encontra-se submetida a diversos diplomas legais, entre os quais a Lei de Defesa dos Usuários (Lei 13.460/17); o artigo 7º, da Lei 8.987/95, que prevê uma série de direitos e obrigações, e o artigo 14 da Lei 12.587/12, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o próprio Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90). De outra ponta, a atividade *uti universe*, que se estabelece mediante

fruição indivisível, onde o elemento divisível não é passível de determinação, não se estabelecendo, portanto, uma relação obrigacional em relação a um determinado destinatário e desse modo se conforma como um benefício a determinado grupo de pessoas, por isso mesmo o signo correto a ser atribuído ao destinatário da atividade *uti universe* é a do beneficiário, que por sua vez consubstancia-se em um dever do Estado de oferecer um direito que têm o conjunto dos cidadãos. Veja-se que a relação jurídica aqui exposta se coaduna entre o ente público (Estado) e coletividade, não a um determinado indivíduo. Decorrência lógica destas constatações é que o regime jurídico a que se submetem o serviço público e a atividade de infraestrutura são diversos e não podem se confundir. Tal medida toma ainda maior importância na medida que estabelece certos limites em relação a atuação estatal e particular em face do sistema normativo vigente, fixando a fronteira em que, constitucionalmente, é possível que os destinatários, tanto do serviço público, como da atividade de infraestrutura, podem cobrar perante o Estado a devida prestação. No primeiro caso, devido o estabelecimento de uma relação obrigacional, tem direito o cidadão a cobrar a efetiva prestação do serviço, mediante remuneração por porte dele do quantum ofertado pelo titular do serviço, ao passo que na atividade de infraestrutura esta possibilidade não existe pela falta de vínculo obrigacional, podendo fazê-lo em face de um dever constitucional do Estado em beneficiar o conjunto das pessoas. Renato Alessi em estudo clássico já mencionado, indicava este caráter universal relativo a atividade de infraestrutura, que beneficia o conjunto dos cidadãos e por isso em regime jurídico diferente da atividade de serviço público, colaciona o autor:

(...) não basta o fato que uma determinada atividade administrativa (iluminação pública, por exemplo) seja direcionada a beneficiar o particular, para que a própria atividade possa ser qualificada como prestação administrativa, no sentido técnico: eis que, justamente em razão de o benefício decorrente ser benefício genérico, gozado pelos particulares enquanto membros da coletividade (*uti cives*), não se instaura uma relação jurídica concreta entre a administração que realiza o serviço e os particulares que são beneficiados.⁵⁰

⁵⁰ ALESSI, Renato. *Le Prestazioni Amministrative Rese ai Privati: Teoria Generale*, Milão, Giuffrè Editore, 1946, p. 16, em tradução livre de Augusto Dal Pozzo (DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 86).

Como referência doutrinária sobre o tema, com maestria, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que os serviços públicos devem ser restringidos:

aos chamados serviços *uti singuli*, ou seja, individual e singularmente fruíveis pela pessoa de cada um (postergando o sentido amplo de serviço público, que abrigaria também os serviços *uti universi*) para enquadrar seu exame no âmbito da teoria das chamadas prestações administrativas da Administração aos Administrados, como bem anotou Renato Alessi. Nisto, de resto, estar-se-ia atendendo ao teor evocativo mais comum da expressão serviço público, pois, ao pensar-se nele, o que vem de imediato à mente são serviços tais como o transporte coletivo de passageiros, o fornecimento domiciliar de água, de luz, de gás, de telefone etc., os quais se referem a prestações materiais e efetuadas *uti singuli*.⁵¹

Noção também corroborada também por Augusto Neves Dal Pozzo em sua tese de doutoramento, porquanto a:

inespecificidade significa que não é relevante a identificação categórica e exauriente do indivíduo que está sendo beneficiado pela atividade de infraestrutura (...). De outra sorte, a característica da indivisibilidade também deve estar presente para caracterizar a atividade *uti universe*. Os serviços públicos demandam uma quantificação do seu consumo (...). Na atividade de infraestrutura, o Estado deverá promover a operação e a manutenção dos ativos públicos, dispensando-se a quantificação do consumo usufruído pelo beneficiário.⁵²

O referido autor implica a distinção da atividade de infraestrutura da de serviços públicos como de essencial importância pois, sob este prisma, a primeira atividade estabelece uma relação que decorre do cumprimento de um dever do Estado, isto é, quando o ente público está a cumprir uma de suas finalidades constitucionais e que dizem respeito à criação ou manutenção de comodidades que atendem a coletividade e que por isso mesmo não permite que o cidadão individualize sua cobrança perante o Estado dessa atividade, pois a ele não é dirigida, tampouco estabelece uma relação obrigacional, diferentemente do serviço público, onde essa correlação estabelece esta premissa. De todo modo a partir dessa concepção é

⁵¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 699.

⁵² DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 81-82.

possível verificar que a atividade de infraestrutura, por ser de fruição coletiva, estabelece uma relação jurídica diversa da do serviço público, pois não aufere ao indivíduo o direito subjetivo público à prestação individual⁵³, é antes de tudo atividade que decorre do dever estatal de fornecer soluções para demandas sociais e diretos constitucionalmente estabelecidos.

Em nosso ver, esta distinção é de suma importância para os contornos pretendidos com este estudo, pois, como veremos no Capítulo 4, a atividade de saneamento básico abarca uma série de subatividades que permitem que a água potável chegue à torneira das pessoas e muitas vezes pode haver confusão quanto ao regime jurídico que disciplina cada uma dessas subatividades. Apenas a título antecipatório, temos que a atividade de captação de água em um manancial, sob o enfoque da divisibilidade, se caracteriza como sendo *uti universe* e portanto atividade de infraestrutura pois dessa atividade se beneficiam o conjunto dos usuários do sistema de saneamento básico e também pelo fato da inaplicabilidade de uma especificação do beneficiário da atividade para, com isso, poder estabelecer uma relação jurídica obrigacional; ao passo que a atividade de distribuição de água potável é caracterizada pela fruição individual, porquanto nela é possível aferir a quantidade de água consumida e em face de um usuário em específico. Augusto Neves Dal Pozzo com inegável destreza asseverando sobre a necessária divisibilidade e especificidade decorrente do conceito de serviços públicos, enumera alguns exemplos em que, mesmo diante de atividades consideradas do mesmo ramo, verifica-se a diferenciação das etapas sob os signos *uti singuli* e *uti universe*, vejamos:

Tal como se observa em inúmeros setores de elevada importância da sociedade, a operação de uma rodovia não constitui serviço público rodoviário, é, em verdade, atividade de infraestrutura, de operação e manutenção do ativo rodoviário; a operação de uma ferrovia não é a mesma atividade concernente à prestação de serviço público de transporte ferroviário de cargas ou de passageiros; a operação de um aeroporto é atividade que não coincide com a prestação do serviço público de transporte aéreo realizado pelas empresas aéreas; a operação de uma estação de tratamento de esgoto é diferente da atividade de prestação de serviço público de esgotamento sanitário (saneamento básico); a operação do sistema de iluminação pública não é o mesmo que o serviço público de energia elétrica

⁵³ DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 84.

distribuído aos usuários em suas residências ou instalações comerciais.⁵⁴

3 Serviços públicos de saneamento básico

Uma vez elaboradas as diretrizes gerais sobre os serviços públicos em face do ordenamento jurídico brasileiro, sua definição e consequente adoção da perspectiva fundante na doutrina que entendemos a mais alinhada com os requisitos deste estudo, passamos, a partir deste ponto a perscrutar os aspectos específicos sobre os serviços públicos de saneamento básico.

Antes de prosseguir, no entanto, faz-se necessária a delimitação do escopo do estudo, de sorte a fixar o entendimento a ser adotado em relação ao que vem a ser serviço de saneamento básico para fins didáticos. Assim, impõe-se a definição do significado atribuído à expressão serviço de saneamento básico pelo ordenamento jurídico pátrio. Para tanto, destaca-se a relevância da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, cuja redação foi posteriormente alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020. Nos termos do inciso I do artigo 3º desse diploma legal, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais referentes a: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Nossa opção é por estudar os dois primeiros grupos enumerados acima⁵⁵, que em termos gerais podem ser assim descritos; a)

⁵⁴ DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 99-98.

⁵⁵ Segundo Vinícius Marques de Carvalho a opção em restringir o escopo do estudo em serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, da qual compactuamos, se deve ao fato de, em primeiro lugar, algumas dessas atividades, a rigor, não poderem ser chamadas de serviços públicos (no sentido técnico-jurídico pelo menos), como é o caso da atividade de drenagem e manejo de águas pluviais. Em segundo lugar, as características dos serviços de água e esgoto se aproximam do ponto de vista da sua organização em redes de infraestrutura, compondo um ciclo industrial, diferentemente dos serviços de limpeza urbana e resíduos sólidos, que possuem lógicas totalmente distintas de organização. Esses serviços são geralmente custeados por impostos e taxas, e não por tarifas. Ressalte-se ainda, que praticamente todos os estudos jurídicos, institucionais e econômicos sobre o setor abordam apenas os serviços de água e esgoto. O tratamento conjunto de todos eles dificultaria muito o esforço de pesquisa, principalmente a comparação com outros países. Cf. CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 101. Nessa toada, estudo citado pelo autor e divulgado pela Confederação Nacional da Indústria indica ser facilmente constatável que a “administração das redes de água e esgoto difere significativamente da administração dos sistemas de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais. O negócio de saneamento envolve levantar recursos em larga escala para construir e operar redes cuja manutenção é longa, com baixa possibilidade de saída do negócio, pois os ativos são específicos e tem baixo valor

abastecimento de água potável que compreende a atividade de adução da água bruta e vai até a entrega da água pronta para o consumo humano. Essa fase inclui as infraestruturas de adução, tratamento, transporte, armazenamento, e distribuição de água propriamente dita. Esse conjunto de funções e atividades pode ser designado, de maneira genérica, como serviço de abastecimento de água; b) esgotamento sanitário que inclui as infraestruturas de coleta, transporte, tratamento do esgoto e disposição final.

A despeito do recorte metodológico que estabelecemos para este trabalho, não é demais informar, em breve síntese, as características dos outros dois tipos de serviços públicos estabelecidos na referida lei. Desse modo a limpeza urbana e o manejo de resíduos é considerado 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. Ademais em 2 de agosto de 2010, foi promulgada a Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305. Essa lei mudou o paradigma sobre o “lixo” diferenciando rejeitos de resíduos sólidos. Rejeitos são os resíduos que não apresentam outras possibilidades que não a disposição final ambientalmente adequada, isto é, a disposição em aterro sanitário. Os resíduos deverão ter uma destinação ambientalmente adequada que dependendo das suas características pode ser: a reutilização; a reciclagem; a compostagem; a recuperação e aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes.

Por fim, o último serviço que integra o conceito de saneamento básico é a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas, que é o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de água pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de

de revenda. Assim, os processos envolvidos exigem qualificação específica. A mobilização dos recursos necessários a esses processos não é simples, o que pode ajudar a explicar por que há um número relativamente pequeno de operadores de saneamento capazes de se expandir em termos geográficos a assumir a operação de um grande número de sistemas. Por sua vez, a operação de sistemas de resíduos sólidos e de drenagem envolve recursos e habilidades sensivelmente diferentes daquelas que tornam bem-sucedido um operador de saneamento. No caso do lixo, a rede não tem utilização tão específica, demanda menos recursos para sua constituição e tem menos barreiras à saída” (TUROLLA. Frederico Araujo. *Saneamento básico: Experiência Internacional e Avaliação de Propostas para o Brasil*. Brasília: CNI, 2006. p. 20). Para corroborar esses fatos, digno de nota é o fato de que nenhuma companhia estadual de prestação de serviços públicos de saneamento básico no Brasil, presta serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Dessarte a estrutura de engenharia necessária à realização desses últimos serviços, é totalmente diferente daquelas empregadas nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. As águas pluviais podem ser consideradas sob vários pontos de vista: tanto como um problema de saúde pública – transmissão de doenças durante as enchentes, contaminação de água potável – quanto um problema de ameaça à segurança à vida e ao patrimônio público e privado de lesão à propriedade – danos causados pelas enchentes nas propriedades. Segundo Luiz Henrique Antunes Alochio, a drenagem e o manejo de águas pluviais é o “patinho feio” do saneamento por ser, em regra, destituído de conteúdo econômico⁵⁶. Bem por isso, boa parte das companhias estaduais e privadas de saneamento pelo país, não se prestam a assumir esta atividade, pois a possibilidade de auferição de lucros substanciais com ela seria inviável para o desempenho econômico das companhias.

3.1 Definição de serviços públicos de saneamento básico

Nos interessa neste estudo trazer a noção de serviços públicos de saneamento básico sob o aspecto normativo e sua subsunção ao conceito jurídico de serviço público que já analisamos anteriormente. Nesse sentido, parece-nos evidente que a atividade de distribuição de água, bem como a de coleta e tratamento de esgotos sanitários destinados à população usuária, submete-se, de forma inequívoca e integral, ao regime jurídico de serviço público. Tal enquadramento se justifica por reunir os dois elementos essenciais que caracterizam essa natureza jurídica: de um lado, a submissão à disciplina do Direito Público na sua prestação; de outro, a materialidade da atividade enquanto oferta de utilidade à coletividade, passível de fruição individualizada pelo administrado, o que denota seu caráter essencial e fundamental à vida em sociedade. Já as atividades de infraestrutura percorrem outro itinerário jurídico, submetendo-se ao regime jurídico de “direito administrativo da infraestrutura”⁵⁷.

De todo modo, ao analisar o conteúdo da norma, entendemos bastante adequados os conceitos ali aduzidos. Nesse mister, importante destacar que

⁵⁶ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei n 11.445/2007)*. 1. ed. Campinas/SP: Millennium, 2007. p. 33.

⁵⁷ Este tema foi cunhado por Augusto Neves Dal Pozzo em sua tese de doutoramento e procura construir um arcabouço jurídico que dê vasão a um direito da infraestrutura atinente ao regime jurídico de direito administrativo. Suas análises e conclusões foram publicadas posteriormente em seu já citado livro “*O direito administrativo de infraestrutura*”.

o diploma principal que contém as regras e definições necessárias ao setor se encontram na Lei Federal nº 11.445/2007, posteriormente atualizada pela Lei Federal nº 14.026/2020.

Não obstante, apenas a título exemplificativo, sob a égide da Constituição Federal tem-se que a expressão “saneamento básico” está prevista na Carta em três passagens. A primeira delas se encontra no art. 21, XX, que atribui à União a competência para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. A segunda referência está no 23, IX. Este prevê ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de “programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Por fim, o art. 200, IV, dispõe que compete ao Sistema Único de Saúde (o “SUS”), nos termos da lei, “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”.

Assim, foi em 5 de janeiro de 2007, foi publicada a Lei 11.445, a qual regulou os serviços de saneamento básico. A Lei do Saneamento foi recentemente alterada pela Lei 14.026/2020 em diversos aspectos, dentre eles, uma pequena alteração na definição dos serviços públicos de saneamento básico. Em suma, a Lei do Saneamento identifica o saneamento básico com quatro atividades, todas consideradas serviços públicos. Por “saneamento básico”, o art. 3º I, definiu como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: (a) abastecimento de água potável; (b) esgotamento sanitário; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Como já mencionamos, nos interessa tratar dos aspectos relacionados ao abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, uma vez que toda a problemática envolvendo a competência para prestação de serviços de saneamento no âmbito metropolitano, estará diretamente ligada a estas duas espécies de serviços.

O art. 3º, I, “a”, do Marcos Legal do Saneamento define “abastecimento de água potável” como sendo o “constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição”. Já o art. 3º, I, “b”, define “esgotamento sanitário” como sendo o “constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos

esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada ao meio ambiente”.

Ressalte-se que, a despeito do trecho da lei que define o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, partimos do entendimento, mediante nossa exposição sobre os serviços públicos e infraestrutura, que esta última, em tese, não se caracteriza como de utilidade fruível singularmente (*uti singuli*) e portanto, não poderia ser objeto de enquadramento no regime jurídico de serviços públicos, tema que trataremos adiante no Capítulo 4. Deveras, uma vez que os serviços públicos de saneamento básico, compõem uma estrutura mais ampla da atividade de saneamento básico, composta por diversas etapas e atividades que se realizam no âmbito do sistema para resultar em distribuição de água potável a seus destinatários. De todo modo, entendemos que ditos serviços podem ser conceituados seguindo as definições constantes do ordenamento vigente – Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), em face do caput do art. 3º I, que definiu o saneamento básico como o **conjunto de serviços**, infraestruturas e instalações operacionais de: (a) **abastecimento de água potável**; (b) **esgotamento sanitário**; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Assim, perquirimos nosso conceito de serviços públicos de saneamento básico, pelos termos por nós delimitados, como sendo o **conjunto de serviços e instalações operacionais de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários**.

3.2 A história do setor

A importância da análise dos processos históricos toma lugar de destaque em qualquer estudo que se pretende empreender em determinado campo científico, de forma que ao se estabelecer os marcos determinantes do desenvolvimento de uma sociedade, pode-se verificar como se comportam os processos que integram o sistema social. Assim, ao se analisar o setor de saneamento básico, deve-se ter em conta que a investigação deve ser inseparável dos aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais que acometem a sociedade brasileira ao longo do tempo. Nesse sentido, o sistema de desenvolvimento econômico adotado pelos governos, o modo como o ordenamento jurídico vigente e o pretérito atribui a

competência para prestação dos serviços, os mecanismos de fomento e financiamento do setor, os políticas relacionadas a saúde pública; tomam lugar sob o qual é possível delinear aqueles parâmetros necessários para mapear todo o processo relacionado ao sistema de saneamento básico brasileiro. Não por outra, o “saneamento, enquanto política pública, reproduz o modelo econômico dominante, embora possua peculiaridades que devam ser consideradas e que auxiliam na compreensão da política setorial”⁵⁸. Assim ao se debruçar sobre o desenvolvimento do setor ao longo do tempo, quer-se, ao final, se compreender as escolhas realizadas pelos poderes constituídos e como se projetam as expectativas de atendimento das demandas de serviços públicos de saneamento.

De acordo com Cristina Sonaly Rezende e Léo Heller⁵⁹ é possível separar a evolução do saneamento em três fases distintas entre os séculos XVI e XX: na primeira, o Estado não se envolve com os problemas sanitários, (século XVI até metade do século XIX); na segunda, compreendida entre meados do século XIX e 1959, o Estado passa a ser mais presente e assume a responsabilidade de ações sanitárias (desenvolvimento da ideia da correlação entre melhoria das condições de saúde e aumento da produtividade do trabalho); e na terceira (a partir de 1960), ocorre uma separação entre as políticas de saúde e as de saneamento básico. O saneamento básico passa a ser entendido como serviço de infraestrutura e a saúde passa a seguir um modelo mais assistencialista. A partir do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) as ações de Saneamento Básico passam a seguir a lógica empresarial, preocupando-se com o retorno do investimento.

O PLANASA é um marco do setor de saneamento, motivo pelo qual faremos uma digressão mais apurada. Antes, em uma primeira análise, é possível identificar que a história do saneamento básico em nosso país confunde-se com o aparecimento e formação das cidades. Parece trivial afirmar, da mesma maneira, que, de uma forma ou outra, quando as sociedades começam a se organizar em torno de agrupamentos urbanos, nasce, na mesma medida, como já mencionamos alhures, a necessidade de oferecimento de serviços para a mínima existência humana.

⁵⁸ REZENDE, Cristina Sonaly; HELLER, Léo. *Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 27.

⁵⁹ MORAES, Luiz Roberto Santos. *Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos*. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília, 2009, v.1, p. 35.

Segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti, “durante os séculos XVI, XVII, XVIII e primeira metade do século XIX, o poder público esteve ausente nas questões sanitárias, pois o interesse de Portugal se limitava à exploração colonial”⁶⁰. No início do século XIX o abastecimento público de água passou a ser realizado através de coleta em bicas e fontes nos povoados que se formavam, cabendo a cada vila a responsabilidade pela captação e distribuição da água. A remoção de dejetos e de lixo era tratada de forma individualizada pelas famílias⁶¹. A partir da chegada da família real no Rio de Janeiro houve um considerável crescimento populacional, decorrente da instalação da Corte e também de todo remanescente necessário para atender às necessidades desta. Por decorrência desses fatos, vemos crescer a demanda por diversos serviços, entre eles o de saneamento básico e coleta de detritos.

Neste período destaca-se ainda a perspectiva econômica relativa ao acesso à água. Consoante registros históricos, até o século XIX, os recursos hídricos eram alocados conforme o projeto de exploração econômica estruturado pela lógica do pacto colonial para o benefício da metrópole, a exemplo dos privilégios concedidos aos engenhos e moendas no ciclo econômico da cana-de-açúcar ou ainda no “estabelecimento de critérios para a repartição dos caudais no âmbito das atividades realizadas na mineração”.⁶²

O final do século XIX e início do século XX assistiram à vinda de fluxos migratórios do exterior que, aliados ao surgimento de novas vilas e cidades e ao adensamento populacional nas cidades preexistentes, promoveram o agravamento dos problemas de saneamento com a reprodução periódica de epidemias. Esse processo de urbanização do país, seguindo a tendência dos países desenvolvidos, acarretou a necessidade de implantação de redes de infraestrutura sanitária⁶³.

Prossegue a autora trazendo à colação que

⁶⁰ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 103.

⁶¹ Op. cit. p. 104.

⁶² MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. *Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil*. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 193-210, set. 2015. p. 196. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/3tP56QFRgxQCX84J9zW9cpC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 abr. 2025.

⁶³ *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*, op. cit. p. 104.

O Estado, no âmbito da saúde pública, assume as questões de saneamento transferindo a sua execução à iniciativa privada. Foram feitas concessões dos sistemas de abastecimento de água a companhias privadas, quase todas inglesas, nas cidades de Porto Alegre, Fortaleza, Recife, São Paulo, Belém e São Luís. O Rio de Janeiro estabeleceu um sistema público. Todos eles atendiam a uma pequena parcela da população.⁶⁴

A partir de meados do século XIX se iniciou a implantação do saneamento e da sua administração, com a edição de diplomas legislativos pertinentes à matéria⁶⁵. No entanto, as redes para abastecimento água e esgotamento sanitário cobriam apenas os núcleos centrais urbanos e atendiam pequenas parcelas da população - as mais abastadas, gerando muitas reclamações. Essa reduzida abrangência dos serviços de abastecimento de água e de esgotos, aliada à insatisfação da população com a qualidade dos mesmos, foi determinante na encampação da maioria das concessões a empresas privadas pelo Estado.

A partir da década de 1910, inicia-se uma mudança nos rumos das políticas de saneamento. Os Estados, diante de sua incapacidade em solucionar os problemas sanitários, especialmente os relacionados ao combate das epidemias de febre amarela e de peste, começaram a buscar auxílio técnico-financeiro e recursos humanos junto à União⁶⁶. Ao término da 1ª Guerra Mundial, paralelamente ao declínio da influência estrangeira no campo das concessões de serviços públicos, os serviços de saneamento básico foram, gradativamente, assumidos pelo poder público, consoante previsão constitucional de 1891, preservando formalmente a autonomia municipal que, juntamente com os Estados e a União, administrava os serviços. A completa municipalização dos serviços sanitários, porém, não se viabilizou no

⁶⁴ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 103.

⁶⁵ Decreto paulista n. 56A, de 30.04.1892 - criação de uma comissão de engenheiros para o saneamento do Estado de São Paulo; Decreto paulista n. 154, de 08.02.1893 criação e organização da Repartição de Serviços Técnicos de Água e Esgotos da Capital; Lei n. 16, de 13.11.1891 que se propunha a organizar os Municípios do Estado, deixando para a municipalidade a deliberação sobre “abastecimento de águas, serviço de esgotos e iluminação pública, sem prejuízo dos direitos firmados nos lugares em que estes serviços sejam feitos por contratos com o governo do Estado” (art. 53, n. 7). Cf. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*, op. cit. p. 105.

⁶⁶ REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 187.

contexto político e econômico dos municípios de então, dando margem para sua assunção pelas autoridades estaduais.⁶⁷

Durante a República Velha (1889-1930), houve um fortalecimento da abordagem sanitária na perspectiva do binômio saúde e saneamento. Assim na primeira metade do século XX, houve uma consolidação de uma visão sanitária, ampliando-se as práticas voltadas para sistemas coletivos de água e esgotamento sanitário, mas com preponderância das intervenções voltadas para o abastecimento de água que se manterá na história do país. No período de 1910-1930, identifica-se uma imbricação entre saneamento e saúde, podendo se considerar a política nacional de saúde pública e o saneamento rural como duas faces da mesma política. Contudo, o fortalecimento da teoria da uniausalidade das doenças e o desenvolvimento da bacteriologia influenciaram a maneira de agir contra as doenças, inclusive em relação às ações preventivas, que vão se voltar para o plano individual com a utilização de medicamentos específicos, e, no plano coletivo, para a tentativa de extermínio dos focos irradiadores das doenças, expressa no combate aos vetores. E a partir dos anos 1930, a trajetória da política de saúde vai se deslocar gradativamente da ênfase preventiva para o fortalecimento da assistência médica individual, consolidando-se o divórcio com a área de saneamento.⁶⁸

Em 1934, a nova Constituição reafirmou a competência dos municípios em relação aos serviços de interesse local, dentre os quais os de saneamento básico, porém a situação econômica da maioria dos municípios não permitiu que lograssem êxito na tarefa, considerando-se que “aos mesmos desafios do passado, se somariam à época os problemas de infraestrutura oriundos do processo de industrialização de 1930”⁶⁹, fomentado pela centralização do governo autoritário de Vargas.

Em 1941, o governo federal começa a assumir, em matéria de política sanitária, um papel mais coordenador e fiscalizador e menos executivo das ações realizadas pelo estado e municípios. Na opinião de Sonaly Cristina Resende e

⁶⁷ SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. *Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória*. História, Ciências, Saúde -Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul./set. 2016. p. 621.

⁶⁸ MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. p. 11-12. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

⁶⁹ *Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória*, Op. cit. p. 623.

Léo Heller⁷⁰, a visão de um Brasil doente trouxe a consciência da interdependência sanitária. A análise da relação custo-benefício da coletivização do bem-estar foi preponderante para a intromissão do poder público, propiciando avanços no setor de saneamento, principalmente com o envolvimento da esfera federal.

Esse movimento resulta, nos anos 40 e 50, em assunção dos serviços de saneamento básico pelos Municípios, com a criação de Departamentos de Água e Esgoto (DAEs) e de Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAEs), que recebiam, de forma irregular e insuficiente, ajuda dos governos estaduais e federal. Nesse sentido é que, a partir de 1941, observa-se uma alteração no papel desempenhado pelo governo federal em matéria de política sanitária, que passa a ser muito mais o de coordenador e fiscalizador das ações realizadas pelos Estados e pelos Municípios do que o de executivo. Em decorrência, os Estados passam a criar estruturas administrativas para os serviços de saneamento, assumindo a implantação dos sistemas, e, nos termos do art. 13 da Constituição de 1934, repassando-os aos Municípios para que os administrassem.⁷¹

Na década de 1950, o Brasil viveu uma expansão da industrialização, o que intensificou o processo de urbanização das principais cidades brasileiras, com a migração crescente de populações inteiras do campo para a cidade. Em decorrência desse fenômeno é possível afirmar que:

Esse processo não contou com os investimentos necessários na área de infraestrutura. Em meados da década de 1950, quase 80% dos municípios brasileiros ainda não dispunham de abastecimento regular de água. Muitos municípios não tinham capacidade de implantar as redes necessárias ou mesmo de operá-las, quando já implantadas, necessitando da intervenção dos respectivos estados ou da União. Na década de 1960, os três níveis da federação estavam envolvidos no fornecimento desses serviços à população brasileira em múltiplos arranjos locais e regionais caracterizados por uma ampla fragmentação institucional e indefinição de fontes de financiamento. Os serviços sob a gestão dos estados abasteciam com água 37% da população, embora 54% dela estivessem sob a hegemonia municipal. Além deles, mais 17 órgãos federais se encarregavam da operação e gestão de sistemas de

⁷⁰ REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 182-190.

⁷¹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 108.

água e esgoto em diversos municípios brasileiros que, diante da incapacidade financeira e técnica, não logravam gerir ou manter a prestação de serviços para a população. Diante do cenário de uma iminente crise sanitária nas principais cidades brasileiras, o acesso à rede de água e esgoto passou a ocupar o centro da agenda pública na década de 1960.⁷²

A partir do governo militar instalado no país em 1964, que, a rigor, pode se falar da constituição de uma política pública para o saneamento, caracterizada pelo seu distanciamento em relação à política de saúde, e que vai surtir efeitos por um longo tempo. Esse período ficou fortemente marcado por uma centralização do poder decisório e de coordenação das políticas públicas no âmbito do governo federal. A ampliação de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário foi explicitada como uma das prioridades do governo militar, por meio dos planos de desenvolvimento então elaborados em momento de fortalecimento do planejamento centralizado. Tal priorização expressava certo consenso de que a inadequação desses serviços comprometia os objetivos de desenvolvimento socioeconômico, afetava as atividades industriais e as condições de saúde. Nesse diapasão Telma Menicucci e Raquel D'Albuquerque indicam que nesse momento:

Algumas inovações institucionais foram importantes para o desenvolvimento do saneamento, como a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), no âmbito do BNH, que passou a centralizar recursos e a coordenar ações no setor. Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para ser administrado pelo BNH, que passou a contar com essa importante fonte de recursos para a política de desenvolvimento urbano, particularmente habitação e saneamento, além de seus próprios recursos. O Decreto-lei nº 949 de 1969 estabelecia os termos desse financiamento sob a forma de empréstimos destinados à implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e de sistemas de esgotos que visassem o controle da poluição das águas. Constituiu-se um modelo nacional de oferta de serviços urbanos assentado sobre uma agência federal, que centralizava a formulação e o financiamento, com as agências locais encarregadas de sua implementação. A inserção do saneamento no campo das políticas urbanas explícita, então, seu divórcio em relação à política de saúde; além de se afirmar numa lógica

⁷² SOUSA, A. C.A.; COSTA, N. R. *Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória*. História, Ciências, Saúde-Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 23, n. 31 p. 615-634, jul./set. 2016. p. 623.

empresarial com vistas a dotar as regiões estratégicas do país de infraestrutura sanitária.⁷³

No início dos anos 70, a situação do saneamento básico em todo o Brasil era caótica e se agravava de modo crescente em face das perspectivas de transferência das populações rurais para o ambiente urbano. Municípios não dispunham nem de tecnologia, nem de recursos humanos, nem de capitais suficientes para promover uma verdadeira revolução, necessária e impostergável⁷⁴. De fato, neste momento, o marco da atuação do governo militar foi a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que entrou em vigor a partir de 1971, sendo considerado a primeira iniciativa com vistas a construir um sistema de prestação de serviços de saneamento em âmbito nacional. Até então, predominavam os serviços municipais com estruturas administrativas e financeiras díspares e ausência de instituições nacionais. O PLANASA definiu incentivos para que os municípios concedessem os serviços a Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesb)⁷⁵, tanto pela garantia de empréstimos do BNH, como pela possibilidade de subsídios cruzados. O financiamento era baseado em dois instrumentos: o Finansa, programa de financiamento para saneamento do BNH, e um fundo constituído por cada governo estadual com recursos próprios de origem tributária. Para obter financiamento do BNH, cada estado deveria criar um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento que deveria obter a concessão dos municípios e operar em forma de monopólio; empresas municipais não tinham acesso aos recursos do FGTS. Mesmo com a Constituição de 1967 estabelecendo a

⁷³ MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018, p. 12. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2025.

⁷⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer sobre o projeto de Lei 5.296 de 2005 sobre a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, v. 7, n. 72, maio 2005. p. 31. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/index.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

⁷⁵ A adesão ao PLANASA não era compulsória, no entanto se os municípios se obstassem a fazê-lo não teriam condições de sozinhos arcar com todo o planejamento e infraestrutura necessária para a realização dos serviços públicos de saneamento básico. Por isso, seria necessária uma solução de cunho associativo, que no fim das contas resultou na criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), estabelecidas como sociedades de economia mista sob controle estadual, mas vocacionadas à prestação de serviços públicos de titularidade municipal. Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer sobre o projeto de Lei 5.296 de 2005 sobre a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, v. 7, n. 72, maio 2005. p. 32. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/index.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

responsabilidade do saneamento aos municípios, esses perderam o protagonismo no processo de expansão da oferta dos serviços, que foi assumido pelas CESBs a partir da estratégia indutora do Governo Federal. A esse cabia o papel normatizador e coordenador, por meio do Ministério do Interior, inclusive estabelecendo normas de tarifação, além da promoção de pesquisas, treinamento e assistência técnica, coordenadas e incentivadas pelo BNH. A participação da iniciativa privada se dava por meio de empresas projetistas, empreiteiras e pelas indústrias de materiais e equipamentos.⁷⁶

Um dos principais objetivos do PLANASA era eliminar as carências da área de saneamento básico, através da autossustentação financeira do sistema e a eliminação do déficit no setor. Sua meta era estender o fornecimento de água potável a 80% da população urbana e os serviços de esgotamento sanitário a 50% da mesma. Nesse contexto, foram criadas vinte e sete Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), responsáveis por gerir os serviços de abastecimento de água em grande parte dos municípios. Essas companhias passaram a administrar os serviços por meio de contratos de concessão, com prazos que variavam entre 20 a 25 anos. Assim ao final desse processo restou em uma situação na qual houve “consolidação da forma predominantemente estadualizada (embora não exclusiva) de prestação de serviços de saneamento e de uma visão empresarial da prestação de serviços, expressa na criação das companhias estaduais sob a forma de empresas de economia mista, com serviços remunerados diretamente pela população beneficiada”⁷⁷.

Sob o ponto de vista jurídico, a existência do PLANASA não significava a supressão da titularidade da competência municipal para a prestação dos serviços públicos de saneamento. Mas facultava aos Municípios participar de projetos comuns entre todas as órbitas da Federação, que lhe assegurariam investimentos e tecnologias indispensáveis à superação das dificuldades locais, daí, como dito, a ascensão das CESBs como motor propulsor da prestação destes serviços.

⁷⁶ PIRES, Irvando Mendonça. PLANASA – Avaliação dos resultados e perspectivas. X Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES). Manaus, janeiro de 1979. *Revista DAE*. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_121_n_1212.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

⁷⁷ MENICUCCI, T.; D’ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. p. 13. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2025.

De todo modo, é necessário considerar que, no contexto de intensa transferência dos serviços municipais para as CESBs, os municípios foram alvo de críticas quanto à condução de suas políticas públicas, especialmente no que tange à postura paternalista frente à tarifação desses serviços, à limitada capacidade técnica, à desqualificação dos recursos humanos envolvidos e à carência de uma estrutura institucional adequada. Em favor das CESBs, estava colocada a pretensa viabilização econômica do modelo, por meio da autossustentação tarifária a partir de uma tarifação única em todo o estado, a fim de viabilizar o sistema globalmente, uma vez que os municípios isoladamente seriam incapazes desta economia de escala⁷⁸. No caso do Estado de São Paulo, a SABESP havia incorporado a Capital e assumiu Botucatu no ano seguinte ao da sua criação. Dez anos após, contava com 227 cidades (SACHS, 1982, p. 42) e atualmente atua em 375 dos 645 municípios do Estado de São Paulo⁷⁹. Os municípios que delegaram os serviços de saneamento às companhias estaduais não possuíam qualquer gestão sobre os contratos de concessão, o que criou a situação esdrúxula de que uma concessionária de serviços públicos concentra não só a função de prestação dos serviços, mas também estabelece a política pública e se autorregula. E quanto a participação e o controle social dos serviços, estas questões só voltaram a agenda do país após redemocratização. Esta situação perdurou até a entrada em vigência da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

De todo modo, a adesão das municipalidades às CESBs após o PLANASA, configurou uma situação até então inusitada, onde sequer havia contrato firmado entre o municípios e determinada Cesb. Um exemplo é o município de São Paulo, que até a edição da Lei Municipal 14.934, de 18.06.09⁸⁰, não havia ato

⁷⁸ REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 277-278.

⁷⁹ COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2025. Disponível em: <https://ri.sabesp.com.br/a-companhia/perfil/>. Acesso em: 08 abr. 2025.

⁸⁰ Referida lei autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, inclusive convênio de cooperação e contrato de programa, com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a SABESP, para regulamentar o oferecimento compartilhado do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de São Paulo. Assim em 23/06/2010 Convênio entre o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo com a interveniência e anuência da SABESP e da ARSESP, como finalidade de estabelecer as relações institucionais para o oferecimento compartilhado e planejado dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital. Na mesma data também foi celebrado o contrato entre o Estado de São Paulo, o Município de São Paulo e a SABESP. Posteriormente em 02 de maio de 2024 foi promulgada a Lei Municipal nº 18.107, que

administrativo formal que atribuísse à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) a titularidade ou a concessão da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A atuação da empresa estatal se dava, essencialmente, sob o argumento de que, tratando-se de região metropolitana, a competência para a prestação desses serviços seria de natureza estadual, dada a sua suposta classificação como serviço de interesse comum ou regional. Tal fato contribuiu para o acirramento do debate sobre a titularidade e a legitimidade do exercício da atividade, notadamente quando não respaldada por ato jurídico expresso de delegação por parte do ente municipal, titular originário das competências administrativas locais.

A estratégia do PLANASA era centralizar todos os recursos e responsabilizar apenas um órgão pela gestão do saneamento básico no Brasil. O plano ao mesmo tempo em que buscava a viabilização de um grande volume de investimentos para o setor tinha a intenção de impulsionar o crescimento da indústria da construção civil durante o período. O PLANASA deveria acompanhar não só o crescente aumento da demanda por saneamento devido ao crescimento da população urbana, mas também a expansão dos programas de habitação e o desenvolvimento das indústrias de forma estruturada e sistêmica.

Muito embora não possa se negar que houveram avanços no setor de saneamento com o advento do PLANASA⁸¹, a universalização não foi

atualizou as normativas da Lei anterior 14.934/09 para o novo Contrato visando o arranjo da Prestação de Serviços de forma regionalizada. Trata-se, neste caso, do contrato assinado com os 375 municípios componentes da URAE 1 (Unidade Regional dos Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário 1), decorrente do processo de desestatização da Sabesp.

Antes disso, no âmbito do Governo Marta Suplicy, o Município de São Paulo editou a Lei nº 13.670, de 25 de novembro de 2003, disciplinando a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no território municipal. Entre outras disposições, a norma autorizava a concessão desses serviços pelo próprio Município. Em face disso, o Estado de São Paulo propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, registrada sob o nº 109.600.0/3-00. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar a demanda, declarou a inconstitucionalidade da referida lei municipal, sob o argumento de que, nas regiões metropolitanas, os serviços de saneamento básico possuem natureza de interesse regional e, portanto, são de titularidade do Estado-membro (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, Plenário, ADI n. 109.600.0/3, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 20.04.2005).

⁸¹ O PLANASA foi extinto oficialmente no ano de 1992 no governo Collor. Apesar da forte política voltada ao financiamento centralizado do setor, nota-se ainda uma cobertura insuficiente em saneamento básico no Brasil. Com base nos dados do Censo Demográfico de 1991, a proporção de atendimento de água em território nacional era de 70,7%, de 84,8% no Sudeste, e de 70,9% no Sul. As regiões Norte e Nordeste, apesar dos avanços, continuaram com os percentuais mais baixos (48,2% e 66,7%, respectivamente). No Centro-Oeste a proporção era de 73,3%. Já o total das residências particulares com coleta de lixo aumentou de 63,9% para 79,1% na década de 90. Em todas as regiões o índice de coleta ultrapassou os 50%, com destaque mais uma vez para o Sudeste (90,4%), seguido pelo Sul (83,6%). Dentro do sistema de saneamento básico do país, o esgotamento sanitário, embora tenha melhorado na década de 90, é o que apresenta o mais longo caminho a ser percorrido para

alcançada, pois significativo segmento populacional não teve acesso aos mesmos, ficando à margem do sistema devido à sua incapacidade em remunerá-los através do pagamento de tarifas. Paralelamente, houve um aumento da demanda por sistemas de esgotamento sanitário em função da impossibilidade das companhias de saneamento em atender aos crescentes déficits em saneamento, apesar do financiamento oriundo do, o que acarretou a revisão do Plano, em 1975.

Segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti⁸² em citação a Sônia Seger Pereira Mercedes em tese de doutoramento⁸³, várias foram as dificuldades enfrentadas no processo de implementação do PLANASA, as quais provocaram uma desestruturação na base do modelo e enfraqueceram o Plano. Dentre essas destacam-se:

a) instabilidade da sua fonte de recursos, devido à redução das transferências a fundo perdido da União para o Sistema Financeiro do Saneamento; b) a não adesão ao PLANASA por alguns Municípios de porte médio das Regiões Sul e Sudeste que se recusaram a conceder os serviços às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), prejudicando, assim, a estratégia de repasse financeiro de um sistema mais rentável para um menos rentável (As prefeituras que não aderiram ao Plano criaram em 1984 a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), composta por mais de mil municípios.); c) os problemas de manutenção das tarifas em valores reais face à conjuntura de crise internacional e nacional, convivendo com elevados índices inflacionários que levaram à adoção de medidas para a sua redução, apesar da utilização do subsídio cruzado; d) a alteração do esquema original de financiamento pelo Sistema Financeiro de Financiamento (SFS), que passou a ser repartido exclusivamente entre BNH e os Fundos Estaduais de Água e Esgoto (FAEs).

A recessão econômica que atingiu o país nos anos 80, aliada ao alto grau de endividamento do setor, teve sérios efeitos sobre o PLANASA. Essa

atingir condições satisfatórias de moradia e saúde. Entre 1991 e 2000, a proporção dos domicílios particulares com rede geral de fossa ou esgoto aumentou de 52,5% para 62,7% no país. A região Sudeste também nesta área é a melhor atendida, com cobertura de 82,8%, seguida pelo Sul (64,2%), Centro-Oeste (41,3%), Nordeste (38,6%) e Norte (36,3%).

⁸² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 113.

⁸³ MERCEDES, Sônia Seger Pereira. *Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento*. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

situação tomou-se crítica quando, em 1986, através do Decreto-Lei n. 2.291, o BNH foi extinto e suas atribuições passaram para a Caixa Econômica Federal, sem que esta assumisse a herança regulatória do BNH. A conjuntura política e institucional da época não mais proporcionava ao PLANASA condições de sobrevivência, de tal forma que, em julho de 1992, teve a sua extinção oficializada através da Resolução n. 076/92 do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Não se duvida dos avanços técnicos operacionais do PLANASA⁸⁴ dada a contribuição do plano ao setor de saneamento, como nos informa Vinícius Marques de Carvalho:

Se, de um lado, o setor de saneamento básico – embora menos do que os demais setores de infraestrutura – exercia uma função na modernização capitalista no Brasil, contribuindo especificamente no desenvolvimento da indústria da construção civil, de outro, de forma mais intensiva, o PLANASA transformou-se num mecanismo de realização de demandas sociais ligadas à saúde pública, respondendo a demandas de investimento social que asseguravam as melhorias nas condições de vida da população. Ou seja, ao contrário do que ocorreu com os demais setores de infraestrutura, o PLANASA não significou uma submissão incontestada aos desígnios do projeto de industrialização, havendo uma dimensão explícita ligada aos imperativos de coesão e solidariedade social.⁸⁵

⁸⁴ Segundo Ricardo Toledo Silva, esses avanços resultaram em: (i) uma maior capacitação técnica das equipes, com a disseminação de procedimentos tecnológicos até então restritos apenas aos grandes centros para a maioria dos sistemas operados, mesmo de pequeno porte; (ii) domínio sobre sistemas interligados especialmente nas conurbações onde foram integrados múltiplos serviços; (iii) o manejo operacional possibilitou suprir carências importantes nos sistemas de distribuição de água, mediante redirecionamento de vazões entre diferentes setores de abastecimento, na ausência ou insuficiência de reservatórios; (iv) gerenciamento das grandes ofertas de água, permitindo o planejamento e o aproveitamento racional de mananciais em escala regional; (v) gerenciamento de grandes complexos de tratamento de esgoto, a despeito de esta capacitação ter sido poucas vezes aproveitada em favor de tecnologias menos custosas, como lagoas de estabilização, disposição no solo e outras que incorporassem as condições climáticas e ambientais favoráveis; (vi) controle de qualidade da água, principalmente no que se refere a disseminação de parâmetros e procedimentos de monitoramento normalizados; (vii) mediação e cobrança dos serviços prestados, especialmente ao que se refere a incorporação de rotinas gerenciais, a despeito das deficiências de medição dos serviços; (viii) tecnologia de controle de perdas, que registrou avanços expressivos a despeito da falta de instrumentos para implementar a maioria das medidas necessárias para sua efetivação e, por fim, (ix) existência de uma estrutura sólida de ação em entidades como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES (a ASSEMAE e sindicatos de trabalhadores da categoria). Cf. SILVA, Ricardo Toledo. *Elementos para Regulação e Controle da Infra-estrutura Regional e Urbana em Cenário de Oferta Privada de Serviços*. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996. p. 4-15.

⁸⁵ CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 131-132.

Outrossim, com o esgotamento do PLANASA no início dos anos 90 do século XX, aparece um vazio institucional no setor de saneamento básico em relação à regulação⁸⁶ e prestação desses serviços. Apenas iniciativas e programas isolados foram desenvolvidos, mas sem a amplitude necessária para universalizar os serviços, como por exemplo o PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento)⁸⁷, capitaneado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que teve como objetivo precípua refundar as políticas para o setor em novas bases.

A década de 1990 concretiza a possibilidade da privatização dos serviços de saneamento básico⁸⁸. Observa-se que o setor do saneamento, que já

⁸⁶ O sentido da palavra regulação utilizada neste trabalho é o sentido não técnico, de estabelecer normas e disciplinar. Conforme já ilustramos em passagem anterior, o sentido técnico atinente ao art. 174 da CF/88, segundo Ricardo Marcondes Martins, deve ser buscado no próprio texto constitucional e adstringir-se ao significado técnico que carrega sobre o texto, comumente elaborado pelos juristas (postulado da prioridade do significado técnico), prevalecendo sobre o significado comum (postulado da prioridade do texto) e que este significado seja buscado quando da promulgação do texto constitucional (postulado da prioridade do significado pretérito). Desse modo, sob este enfoque, a palavra regulação é conceituada no artigo supramencionado, onde consta que o Estado é “agente normativo e regulador da atividade econômica”. Diz o autor: “O constituinte utilizou o signo “regulador”. Enfatiza-se: trata-se de um dispositivo constitucional, e – sublinha-se – em dispositivo do texto constitucional originário”. Do aprofundamento do tema em sua tese de doutoramento o professor extrai dois significados à palavra, um do ponto de vista cibernético e outro do ponto de vista da economia. No primeiro caso em via de que seria necessário um organismo que regule seu próprio funcionamento, externo à ele com o fito de garantir o funcionamento e equilíbrio do sistema; no segundo, relacionado à modificação do sistema, buscando sua eficiência. O sentido técnico-jurídico da regulação em sentido estrito, conclui o autor, seria uma atividade externa: restringe-se à atividade econômica, à esfera de liberdade dos particulares enquanto agentes econômicos. Nesse sentido a regulação assume a proposta de fiscalizar o sistema, não podendo ser parte deste, sem o qual haveria uma incongruência: como pode o órgão regulador interferir em atividade que ele mesmo participa? Em arremate fornece seu conceito de regulação administrativa a que se refere o art. 174: “consiste na intervenção da Administração na atividade econômica dos particulares mediante direção (regulação por ordenação), indução (regulação por fomento) ou participação (regulação por exploração direta), sempre que possível de forma planejada, por meio da edição de normas concretas, com a finalidade de obter equidade ou eficiência econômica ou de tutelar os bens jurídicos justificantes da especialidade das atividades privadas sob regime especial”. Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 61-64, 82-83, 119, 135.

⁸⁷ O Programa foi criado no ano de 1993, sob o governo Collor, financiado pelo Banco Mundial, o Programa de Modernização do Setor de Saneamento iniciou estudos para dar suporte técnico à política de entrada do capital privado no controle das operadoras do setor. Originalmente como um projeto piloto (PMSS I), tendo sido transformado pelo Governo Brasileiro em ação permanente, a ser executada em etapas sucessivas. Constituem objetivos do PMSS: induzir e viabilizar a reforma do setor saneamento brasileiro, fortalecendo o planejamento; induzir a reforma e a melhoria da eficiência dos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, tornando-os autofinanciáveis e capazes de melhorar a qualidade da prestação dos serviços; e induzir o estabelecimento de instrumentos e estruturas de regulação e fiscalização dos serviços. Cf. MENICUCCI, T.; D’ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. p. 15. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20a_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

⁸⁸ Telma Menicucci e Raquel D’Albuquerque que alertam que “o período é caracterizado por projetos de privatização das empresas públicas concomitantemente ao enfraquecimento da política nacional de saneamento, sob alegação de ampliar o investimento e universalizar o sistema de saneamento. Essa

carecia de uma política nacional e, ao mesmo tempo em que sentia de forma muito intensa a exiguidade de recursos para expansão dos serviços de água e esgotos, passou a conviver com a entrada de recursos da iniciativa privada, mas, sem um marco regulatório para disciplinar a presença deste capital privado. Foi nessa perspectiva que, a partir de 1996, passaram a tramitar no Congresso Nacional diversos projetos legislativos voltados à reestruturação do modelo de prestação dos serviços de saneamento básico, entre os quais se destacam o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 266/96, o PLS n. 560/99, o Projeto de Lei Complementar (PLCV) n. 72/99 e, por fim, o Projeto de Lei n. 4.147/2001, encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados. Conforme observa Julio Cesar Rocha Mota, tais proposições legislativas tinham como objetivo central transferir aos Estados a titularidade originária conferida constitucionalmente aos Municípios para a organização e prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Tal pretensão fundamentava-se no argumento de que a titularidade municipal, em razão de sua capilaridade e da descentralização administrativa, dificultaria a celebração de contratos com a iniciativa privada, em especial por conta da pulverização contratual e da diversidade de prazos e condições entre os entes municipais, o que comprometeria a racionalidade e a eficiência na gestão dos serviços⁸⁹.

Em 1997, por meio da Resolução n. 267, de 12 de outubro de 1997, do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), foi aprovada a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN). No ano seguinte, instituiu-se o Programa de Assistência Técnica e Parceria Público-Privada na gestão dos serviços de saneamento, que passou a contar com recursos da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tais iniciativas tinham como objetivo central viabilizar o financiamento, com recursos do FGTS e do BNDES, a

posição, fortemente incentivada pelas agências internacionais de fomento (Banco Mundial e Banco Interamericano, principalmente), teve grande defesa do presidente Fernando Henrique. Entretanto, esses projetos com vistas a fortalecer a privatização do setor de saneamento foram reiteradamente contestados pelos movimentos promovidos pela Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), organizada em 1997 e composta por setores sindicais, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entre outros, e que se constituiu como um importante ator à época. As concessões privadas forma também objeto de resistência por parte de governadores, das companhias estaduais e de seu corpo técnico-burocrático e das organizações representativas dos serviços municipais". Cf. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*, op. cit. p.16.

⁸⁹ MOTA, Julio Cesar Rocha. *A universalização do saneamento e o desenvolvimento sustentável*. 2008. 211 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável apresentada ao Centro de Direito Sustentável, Universidade de Brasília, 2008. p. 89-90.

concessionários privados de saneamento básico, com vistas à ampliação da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como ao fortalecimento institucional e à melhoria da eficiência operacional das concessionárias. O projeto objetiva criar atratividade nessa área para investidores privados, tais como bancos de investimento e fundos de pensão, permitindo a captação de recursos adicionais no próprio mercado. Entre os objetivos adicionais do projeto está criação de competição pelos recursos do FGTS de forma que estimule a eficiência dos operadores e a estruturação futura de um mercado de recebíveis de saneamento, do qual o FGTS poderá participar como investidor.

Com a assunção do governo pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foi propalada, como política de governo, a adoção do saneamento como uma de suas prioridades. Para tanto, foi criado o Ministério das Cidades como órgão responsável pelas questões relativas à habitação e ao saneamento urbano e rural e estimou-se a meta de 20 anos para a universalização dos serviços básicos de abastecimento de água e coleta de esgoto e lixo⁹⁰. Também nesse ano foi elaborado pelo Ministério um documento intitulado “Política Nacional de Saneamento Ambiental”, que tinha como princípios de uma política pública de saneamento: universalidade, integralidade das ações, equidade, participação e controle social, titularidade municipal, gestão pública e integração institucional. Paralelamente, os setores governamentais da economia e do planejamento apontaram como solução e aprovaram no Congresso Nacional o uso da Parceria Público-Privada (PPP)⁹¹ para o

⁹⁰ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 116.

⁹¹ Trata-se da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Segundo estudo realizado pela Consultoria do Senado Federal do Brasil no âmbito da aprovação da referida Lei, “a principal justificativa apontada a instituição do instrumento PPP é a necessidade de promover a elevação da taxa de investimentos no País ante a queda de investimento público nas décadas de 1980 e 1990 e no começo do novo século” (SENADO FEDERAL, *Parceria Público-Privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da lei nº 11.079, de 2004*. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Textos para Discussão 25. Brasília, maio/2005. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/113>. Acesso em: 08 abr. 2025). Ainda segundo trecho da Mensagem Presidencial Nº 623, de 2003, que submete, à apreciação da Câmara dos Deputados, o texto de projeto de lei funciona como “uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do País, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado”. César A. Guimarães Pereira em artigo à época da edição da referida lei asseverava que “A despeito do silêncio da nova lei, não se pode reputar que o saneamento básico seja área infensa à adoção de PPPs. Bem ao contrário. O art. 28, § 2º, prevê que podem ser “adotados subsídios tarifários e não tarifários [os “fiscais”, referidos acima] para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”. Esta é

setor. Estas podem ser entendidas como o ajuste firmado entre Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à coletividade, incumbindo-se a iniciativa privada da sua estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo estipulado para a parceria, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pelo parceiro privado, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parcela de risco assumida por uma e outra das partes.⁹² Trata-se de “espécie nova, no Brasil, de concessão de serviço ou obra pública”⁹³.

Apesar do esforço realizado à época para aprovação do referido texto, em que pese as justificativas emanadas no sentido de prover maiores investimentos do setor de saneamento com vistas a alcançar a universalização do serviço no Brasil, parte da doutrina entende que há evidente contradição na adoção normativa formulada para a transferência de atividade de titularidade estatal para a iniciativa privada. De fato, a prestação dos serviços públicos pode ser direta ou indireta, sendo que a prestação indireta pode ser por concessão ou por permissão, conforme leitura do art. 175 da CF/88, vejamos: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de

exatamente a lógica das concessões patrocinadas ou administrativas: possibilitar a adoção de um regime de concessão em atividades ou serviços economicamente insustentáveis por si sós. Cf. PEREIRA, César A. Guimarães. *Algumas novidades no setor de saneamento básico*. p. 2. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=39886. Acesso em 08 abr. 2008.

Em sentido contrário Celso Antônio Bandeira de Mello indica que a despeito de uma alegada carência de recursos não pode fazer que a “Administração assuma dispêndios que poderiam ser poupados com o uso da modalidade comum de concessão. Nisto se evidencia que o verdadeiro propósito que lhes anima a introdução é o puro e simples desejo de prestigiar ao máximo o ideário neoliberal de atribuir a particulares a gestão de atividades pública” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 800).

A despeito das posições a favor e contra, percebe-se um aumento gradativo de utilização deste instrumento jurídico para o setor. Segundo estudo preparado pela ABCON SINDCON (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto), o total de investimentos realizados no setor de saneamento foram da ordem de 22,5 bilhões de reais, sendo que 26,2 % dessa valor corresponde a valores investidos pela iniciativa privada e cerca de 11% desse investimento é proveniente de contratações via PPP’s, um crescimento de 2013 a 2022, segundo o estudo, de 96,7%. Cf. ABCON SINDCON. 2024. Panorama da participação privada no saneamento 2024. Disponível em: https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2024/08/Panorama_2024_MIOLO_PT_v4.1.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

⁹² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Parcerias público-privadas: conceito*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>. Acesso em: 06 mar. 2025.

⁹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 796.

licitação, a prestação de serviços públicos”. Ou seja, apenas se é admitido que a transferência ocorra por um destes dois institutos. Segundo Ricardo Marcondes Martins parte da doutrina incorre em equívoco ao empregar a palavra “concessão de serviço público” em sentido diverso a que se destina e se constitucionalizou na promulgação da Constituição Federal de 1988, segundo suas palavras:

A expressão “concessão de serviço público” possuía um sentido técnico em outubro de 1988: trata-se da outorga de um serviço de modo que o prestador se remunere pela própria prestação, diferenciando-se, pois, do contrato administrativo, em que a remuneração advém do contratante. Na falta de indicação textual em contrário, presume-se que o constituinte utilizou a expressão no sentido técnico então corrente.⁹⁴

Por isso que ao se estabelecer uma contratação via PPP, está-se na verdade afastando-se do conceito constitucional de concessão, vez que a remuneração dada ao privado teria que advir por meio do poder público e não de forma patrocinada. Isto estaria por transgredir o conceito de concessão previsto na CF/88. Celso Antônio Bandeira de Mello chama esse tipo de concessão por via de PPP de “falsa concessão”, em suas palavras:

Assim, percebe-se que o que a lei visa, na verdade; por meios transversos, não confessados, é a realizar um simples contrato de prestação de serviços - e não uma concessão -, segundo um regime diferenciado e muito mais vantajoso para o contratado que o regime geral dos contratos. Ou seja: quer ensejar aos contratantes privados (os parceiros), nas “concessões” administrativas tanto como nas patrocinadas, vantagens e garantias capazes de atender aos mais venturosos sonhos de qualquer contratado. Pretendeu atribuir-lhes os benefícios a seguir indicados, e que existem tanto na concessão administrativa quanto na concessão patrocinada, assim como também ofertou aos seus financiadores benefícios surpreendentes.⁹⁵

De todo modo, mesmo que a pretexto que muitos consideram “nobres” no fito de produzir os efeitos desejados no alcance de determinados objetivos

⁹⁴ MARTINS, Ricardo Marcondes. Conceito de parceria público-privada à luz da Constituição: Concept of public-private partnership in light of the Brazilian. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 2, n. 5, p. 23–47, 2018. DOI: 10.48143/rdai/05.rmm. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/78>. Acesso em: 6 mar. 2025.

⁹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 801.

da Administração⁹⁶; não se pode admitir que se macule o ordem constitucional estabelecida, subvertendo a dogmática jurídica que insere esta modalidade de contratação pública em um instituto a que nele não se aplica, como que maquiando o verdadeiro sentido do termo “concessão”, razão pela qual compartilhamos do entendimento proferido pelos professores Celso Antônio e Ricardo Martins.

Pois bem, feita este breve esboço acerca do advento da Lei das PPP's, apresentaram-se ainda outros dispositivos que posteriormente culminariam na edição da Lei n. 11.445, de 05/01/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Posteriormente atualizada pela Lei n. 14.026 de 15/06/2020, a qual chamamos de Novo Marco Legal do Saneamento, que pretendemos estudar mais detidamente adiante neste trabalho.

Estes dispositivos de alguma forma tratavam de maneira genérica e esparsa dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Nesse sentido temos a Lei n. 6.766/1979- Lei de Parcelamento do Solo (arts. 22, 32, 52, 72, 92 e 18). Tal diploma teve como objetivo principal foi estabelecer as diretrizes para o parcelamento do solo urbano, o qual poderá se dar por meio de loteamento ou de desmembramento, sendo estes uma espécie da qual aquele é o gênero, com vistas a regulamentar o processo de urbanização de uma gleba (área de terreno que ainda não foi dividida/parcelada), mediante sua divisão e redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções urbanísticas.

Em sequência cita-se a n. 7.783/1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis). Em vista disso, o art. 11 indica que nos “serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos

⁹⁶ Carlos Ary Sundfeld em texto que discute o arcabouço normativo das PPP's justificando a adoção da lei colaciona que: “As novas leis de PPP têm por objetivo complementar a legislação para viabilizar contratos específicos que, embora interessantes para a Administração, ainda não podiam ser feitos, e isso ou por insuficiência normativa ou por proibição legal. Portanto, a criação dessa nova fórmula contratual – a concessão administrativa – viabilizou um arranjo para a obtenção de serviços para o Estado antes impossível: aquele em que o particular investe financeiramente na criação da infraestrutura pública necessária à existência do serviço e ajuda a concebê-la” (SUNDFELD, Carlos Ary. *Revista do Tribunal de Contas da União* - v.1, n.104 (2005) - Brasília: TCU, 2005).

serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”.

Temos ainda a Lei n. 8.080/1990 - Lei Orgânica da Saúde (arts. 32, 62, 13, 15 ao 18, 19F e 32), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Os artigos mencionados indicam a imbricação dos serviços de saneamento básico na promoção da saúde, de modo especial, tem-se que os níveis de saúde expressariam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (art. 3º).

Na sequência, e com fundamento nas competências estabelecidas nos artigos 21, inciso XX, e 24, inciso I, da Constituição Federal, foi editada a Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no ordenamento jurídico brasileiro. De forma geral, o referido diploma legal consagra a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Ademais, atribui-se à União a competência para “promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público”, nos termos do artigo 32, inciso III, com redação conferida pela Lei nº 13.146/2015. Antônio Cecílio Moreira Pires e Lilian Regina Gabriel Moreira Pires assim se manifestaram sobre o referido estatuto, vejamos:

A lei em questão estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Carta Magna e tem por objetivo estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. Em linhas gerais, a política urbana tem como finalidade ordenar o desenvolvimento das cidades, de modo a garantir a satisfação dos interesses coletivos e individuais

dos habitantes. Nesse sentido, o artigo 2º do estatuto dispõe, expressamente, que os objetivos da política urbana são: o desenvolvimento da função social da cidade e da função social da propriedade.⁹⁷

Dentre o conjunto normativo relacionado à temática, merece especial destaque a Lei Federal nº 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que estabelece normas gerais aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a formação de consórcios públicos. Trata-se de um instrumento jurídico-administrativo de grande relevância, na medida em que possibilita a prestação associada de serviços públicos, notadamente os de saneamento básico, promovendo ganhos de escala e de escopo. Tal mecanismo mostra-se especialmente importante diante da reconhecida fragilidade administrativa e financeira de inúmeros municípios brasileiros no exercício das funções de organização, planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento. Nesse diapasão Dinorá Adelaide Musetti Grotti em citação Sonaly Cristina Rezende e Léo Heller, trazem à leitura que

o mecanismo dos consórcios públicos pode cumprir três importantes papéis: potencializar a prestação integrada de serviços, quando sistemas ou unidades dos sistemas ultrapassam as fronteiras do território de um único Município; integrar sistemas visando promover economia de escala; regular a relação entre serviços municipais e companhias estaduais, já que o instituto da concessão dos serviços(...) apenas poderá ser adotado mediante licitação, como prevê a Constituição Federal. Assim, o emprego do mecanismo do consórcio público, mediante contratos de programa, além de evitar o risco de concessão privada poderá ensejar uma relação mais regulada entre o titular e o prestador do serviço.⁹⁸

Claro que tais conclusões se inserem em um quadro no qual a realidade fática demonstra uma fragrante insuficiência material na execução das demandas públicas, seja em escopo local, seja em escopo metropolitano, por isso mesmo a necessidade muito que compreensível e de caráter benfazejo de se estabelecer instrumentos que permitam a concretização das demandas de serviços

⁹⁷ Mobilidade urbana: desafios e sustentabilidade. I Encontro Internacional de Direito Administrativo Contemporâneo e os Desafios da Sustentabilidade: mobilidade urbana. São Paulo: Ponto e Linha, 2016. p. 9.

⁹⁸ REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 187.

públicos da sociedade. Por outro lado, tem-se que o ordenamento pátrio fez as vezes de propiciar um sistema normativo que permitiu a multiplicação de realidades locais. De fato, a Constituição de 1988 intensificou o peso do princípio federativo no ordenamento brasileiro, atribuindo autonomia federativa aos Municípios (art. 18) e atribuindo muitas competências materiais aos Municípios, sendo competência privativa dos Municípios todos os assuntos ditos de interesse local. Aliado a isto o fato de que se criaram muitos municípios no Brasil⁹⁹, processo que ainda hoje acontece, de modo que, em muitos casos, estas recém-administrações sequer tem condições mínimas de se estruturarem de modo a oferecer a gama de serviços necessários à população local.

Diante da evidente escassez de serviços a serem oferecidos à população nas mais diversas municipalidades, a solução dada pelo Reformador foi a transferir as atribuições constitucionais desse ente federado a outras entidades. Assim a EC n. 19/98 alterou o art. 241 da CF/88 para permitir que as entidades federativas, por meio de “consórcios públicos” e “convênios de cooperação” realizem a “gestão associada de serviços públicos”, diga-se: Lei dos Consórcios. Esta disciplina uma espécie de descentralização: a criação de uma nova pessoa jurídica pela realização de um consórcio público entre duas ou mais entidades federativas. Prevê que o Consórcio pode ter natureza autárquica, caso em que o Legislador o denominou de “associação pública”, ou natureza de “pessoa jurídica de direito privado” (art. 1º, §1º). A pessoa jurídica constituída pelo consórcio integrará a Administração indireta de cada uma das entidades federativas que o compõem. Para repassar recursos financeiros ao consórcio, as entidades devem formalizar um “contrato de rateio” (art. 8º); para transferir serviços públicos; devem formalizar um “contrato de programa” (art. 13).

No entanto esta nova “entidade” não pode subverter a forma federativa “petrificada” estabelecida na CF/88 de modo a transferir as competências privativas a outra entidade “associada”. Nesse sentido se posiciona Ricardo Marcondes Martins:

É pacífico na doutrina que os contornos da forma federativa são fixados pela divisão de competências estabelecida no

⁹⁹ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informa que atualmente o Brasil possui 5.570 Municípios. Dados disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 10 mar. 2025.

texto constitucional. Logo, a alteração da divisão de competências originariamente estabelecida é admitida com absoluta reserva, pois, insiste-se, a forma federativa foi petrificada. Pode o Reformador da Constituição e o Legislador infraconstitucional autorizar que as competências privativas sejam transferidas por mero acordo político? É evidente que não. Em relação às competências privativas, a celebração de consórcios só é válida se realizada para suprir uma dificuldade temporária da entidade em cumprir sua missão constitucional.¹⁰⁰

De outra ponta, inferimos que deva haver cuidado com o sentido correto dado na interpretação da lei, de tal modo que a elaboração dos conceitos não confunda a intelecção dos institutos. Nesse sentido cumpre esclarecer que, a despeito dos objetivos orientados ao atendimento do interesse social em face dos serviços públicos, a figura jurídica do consórcio público não pode ser confundida com a assunção da Região Metropolitana. Pedro Serrano adverte nesse sentido que:

Quando a Constituição se utiliza da expressão “serviços comuns” para estipular um dos requisitos materiais para instituição da Região, não quer dizer respeito a atividades ou serviços homogêneos titularizados por Municípios conurbados. Ora, tais atividades e serviços são titularizados pelos Municípios e não podem ser geridos pela Região Metropolitana, a nosso ver, sob pena de ocorrência de vulneração da autonomia municipal. Tais atividades e serviços municipais homogêneos podem, contudo, ser realizados de forma regional pelo veículo do consórcio ou convênio intermunicipal, consoante juízo discricionário de conveniência dos Municípios envolvidos, no pleno exercício da prerrogativa de contratação especial prevista no art. 241 de nossa Constituição.¹⁰¹

Importa destacar que a Região Metropolitana é titular de atividades e serviços públicos de interesse comum inseridos no âmbito da competência do Estado-membro — razão pela qual são considerados de interesse regional — e, por isso, ultrapassam os limites geográficos de um único Município, abrangendo dois ou mais. Um exemplo clássico é o transporte coletivo metropolitano por ônibus, serviço de interesse coletivo de todos os Municípios que compõem a Região Metropolitana, mas cuja titularidade é atribuída exclusivamente ao Estado-

¹⁰⁰ MARTINS, Ricardo Marcondes. Descentralização administrativa e contrafações. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 47-73, mar./abr. 2019. p. 62.

¹⁰¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 205-206.

membro. Isso se deve ao fato de o serviço ser prestado por meio de itinerários intermunicipais, tornando o interesse regional preponderante sobre o interesse local. Em contrapartida, os consórcios intermunicipais possuem como objeto serviços comuns por homogeneidade, cuja titularidade permanece com os próprios Municípios consorciados, que optam por prestar tais serviços de forma regionalizada, por conveniência administrativa.¹⁰² Sendo apenas conveniente, não é possível a obrigatoriedade do consorciamento, pois resulta dessa inferência a flagrante violação do preceito constitucional da divisão de competências. Não pode se admitir, que a pretextos diversos, macule-se a norma vigente ou que seja dada uma interpretação desconforme. Deve-se, antes de tudo, compactuar os objetivos almejados das políticas públicas com o regramento previamente estipulado e encontrar soluções alinhadas à norma, ou, diante da inércia desta, considerar os mecanismos adequados para aprovação de novas leis.

Feita a ressalva, destacamos também a Lei Federal nº 11.445/07. Nesse sentido, pode-se afirmar que muitos dos contratos de concessão¹⁰³ firmados na década de 70, durante o PLANASA, mesmo com os prazos de validade vencidos não foram renegociados e a prestação de serviços continuou sendo uma responsabilidade das CESBs. Estes contratos eram muito autoritários, seguindo a tendência do período em questão, e não deixavam claro, as obrigações das concessionárias e muito menos os direitos dos municípios enquanto titulares dos

¹⁰² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 194-195.

¹⁰³ Uma parte da doutrina entende possível realizar-se a outorga de um contrato de concessão de serviço público a empresa estatal, entre eles Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual necessário que a empresa seja da mesma esfera da do titular do serviço e tratar-se de autêntica sociedade de economia mista e que se de esfera diversa da do titular do serviço, tratar-se de um serviço público federal e a entidade for empresa pública ou sociedade de economia mista do Estado ou do Município onde será prestado o serviço. Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 744. Por outro lado, Ricardo Marcondes Martins assevera que “a concessão de serviço público a uma empresa estatal constitui uma concessão imprópria. Quando se trata de uma empresa integrante da Administração Indireta da titular do serviço, trata-se de uma contrafação de delegação. Quando se trata de uma empresa integrante da Administração Indireta de entidade diversa da titular do serviço, trata-se de uma contrafação de consórcio público. Em ambos os casos, há invalidade: a forma da empresa estatal é a forma adequada para exploração de atividade econômica, e não para prestação de serviços públicos” (MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria constitucional das Empresas Estatais – 2ª. Parte: Constitutional theory of the state-owned enterprises – 2nd part. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 4, n. 15, p. 55–85, 2020. p. 16. DOI: 10.48143/rdai/15.rmm. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/10>. Acesso em: 10 mar. 2025).

serviços de saneamento¹⁰⁴. A longa permanência desta prática no setor pode ser explicada pela ausência de uma política nacional de saneamento e a falta de um marco regulatório que só foi sancionado no início de 2007, depois de um amplo e longo período de debates a respeito da estrutura institucional para a regulação do setor de saneamento. De fato, como já mencionado, com a extinção do PLANASA, o Brasil passou a investir muito menos na formulação de políticas de âmbito nacional. Tentando se adaptar a este vazio institucional, estados e municípios passaram a elaborar e adotar suas próprias políticas de saneamento, na maioria das vezes de forma autônoma, sem qualquer integração com governo federal ou com setores de planejamento. Dessa forma a Lei nº 11.445/07 significou a construção de um novo cenário e a abertura de janelas de oportunidades para o setor ao estabelecer princípios como o planejamento, a regulação e o controle social.

Em síntese a Lei nº 11.445/07, estabelece diretrizes gerais para o saneamento básico. Segundo Dieter Wartchow a lei amplia o conceito de saneamento. Historicamente, a definição concentrava-se apenas na questão da água e esgoto, e após a lei passou a ter também uma preocupação com o meio ambiente e abranger não só os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas também o manejo de resíduos sólidos e o manejo adequado das águas pluviais respeitando o ordenamento de uso e ocupação do solo¹⁰⁵.

Segundo estudo elaborado pela Câmara dos Deputados, contemporâneo à época da edição da Lei em 2007¹⁰⁶, vislumbra-se os principais pontos abordados sendo que:

(i) define que os serviços de saneamento básico devem ser realizados de forma planejada e integrada e que os municípios podem e devem contar com a contribuição dos outros entes da federação e a participação de prestadores de serviços da iniciativa privada.

(ii) estabelece a obrigatoriedade da elaboração de planos municipais de saneamento básico incluindo as quatro modalidades do saneamento

¹⁰⁴ BRITTO, Ana Lucia. *Gestão Regionalizada de serviços de saneamento*. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v.1. p. 129-146.

¹⁰⁵ WARTCHOW, Dieter. *Serviços de Abastecimento de água e de esgotamento sanitário*. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v.2. p. 272.

¹⁰⁶ PEREIRA JUNIOR, José Sena. *Aplicabilidade da Lei 11.445/07: Diretrizes nacionais para o saneamento básico*. Brasília, 2008, 30 p. *passim*.

básico, a criação de um sistema de informações sobre os serviços e de instrumentos de controle social (art. 9º).

(iii) fixa diretrizes gerais nos casos da execução regionalizada de serviços de saneamento, em áreas urbanas em que uma determinada entidade realiza o serviço para dois ou mais municípios contíguos ou não. Nestas situações, a fiscalização e a regulação devem ser unificadas. Essas medidas criam um ambiente estável para a participação de empresas do estado, do município e da iniciativa privada, com ganhos de escala e possibilitam a otimização do uso e aproveitamento dos equipamentos, dos recursos administrativos e 57 operacionais, dos profissionais técnicos e outros. Além disso, as condições mais estáveis incentivam as empresas a expandirem os investimentos. (art. 14).

(iv) define normas para a articulação entre titulares e prestadores de serviços, através de contratos, abordando inclusive a questão do retorno de serviços e de bens a eles vinculados, no fim dos contratos de concessão (delegação ou contrato de programa);

(v) cria regras também para a articulação entre prestadores de serviços complementares associados à execução da mesma atividade e estabelece a necessidade de formalização mediante contrato entre os prestadores das etapas interligadas do mesmo serviço. Desse modo, veta a prática dos contratos precários para a concessão de serviços de saneamento minimizando assim a falta de estabilidade do setor e os conflitos entre os titulares e os prestadores de serviços.

(vi) cria diretrizes gerais específicas para a regulação do setor de saneamento. A regulação, de acordo com a Lei nº 11.445/07 deve ser realizada por entidades com independência e capacidade decisória, administrativa, orçamentária e financeira.

(vii) estabelece os direitos e as obrigações básicas dos consumidores e prestadores de serviços;

(viii) define diretrizes gerais para a cobrança de tarifas relativas à prestação dos serviços de saneamento abordando inclusive em que casos a execução dos serviços pode ser suspensa. Deixa claro, a legitimidade da cobrança pela prestação de serviços de saneamento, independente da maneira de organização (de forma direta, delegação dos serviços, consórcio e etc.) e a obrigação dos consumidores de pagar pelo acesso aos serviços, incluindo ainda a possibilidade de concessão de subsídios à população de baixa renda (art. 2º, I, III, IV, V, VI, VII e 40).

(ix) fixa quesitos de caráter técnico para a prestação de serviços de saneamento básico: parâmetros mínimos de qualidade, regularidade e continuidade e incumbe a União de definir o padrão de potabilidade da água (trabalho realizado pelo Ministério da Saúde). Define ainda as condições necessárias para a obtenção de licença ambiental para as estações de tratamento de esgoto e de resíduos produzidos durante os processos de tratamento de água. (art. 43 a 46).

Ainda sobre as circunstâncias do advento da referida lei, Telma Menicucci e Raquel D’Albuquerque¹⁰⁷ destacam que entre os aspectos considerados, muitos se constituíram em “bandeiras históricas de segmentos democráticos do setor”, como por exemplo uma definição ampliada e integrada dos serviços de saneamento básico que inclui o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Ainda segundo as autoras a promulgação da Lei 11.445/2007 traz aspectos positivos ao definir princípios para os serviços e a integralidade entre eles; definir com clareza as formas de articulação entre os poderes concedentes e prestadoras de serviços; estimular a aproximação com a política de saúde a partir de uma visão de promoção da saúde e, no âmbito da União, define princípios mais inclusivos, universalistas e democráticos para uma política federal, além de definir seus deveres, como a elaboração do Plano e a produção de informações.¹⁰⁸

Em mesmo sentido Dinorá Adelaide Musetti Grotti assinala que um dos avanços da Lei é a exigência do planejamento como instrumento fundamental para o desenvolvimento das ações de saneamento básico, vez que faz-se a exigência legal de apresentação de um plano municipal de saneamento básico para se acessar os recursos da União, de modo que, em tal perspectiva, tenta-se suprir grande lacuna em relação a estes planos em âmbito local. Também em relação à regulação do setor, uma vez que, segundo a autora:

O instrumento da regulação seria um dos avanços mais expressivos na Lei nacional de saneamento básico, pois representa a possibilidade de uma efetiva regulação no

¹⁰⁷ MENICUCCI, T.; D’ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018, p. 20-21. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2023.

¹⁰⁸ Op. cit. p. 22.

setor, de aceleração do processo de universalização dos serviços e de melhoria da qualidade da sua prestação à coletividade.¹⁰⁹

De outra ponta, uma parte da doutrina entende¹¹⁰ que a edição da referida lei implica em flagrante violação do texto constitucional, ao revés de qualquer objetivo benfazejo que se obtenha com o fito de prover a uma “certa estabilidade” do sistema ou mesmo como instrumento que concretiza a demanda por serviços públicos de saneamento básico. Este pretexto, por si só, é deveras insuficiente para que se estabeleça um regime normativo que viole o texto constitucional. A tese central a que se refere a inconstitucionalidade é o fato de que as competências constitucionais referidas ao interesse local (caso do saneamento) se transmutam em sede de instituição de região metropolitana e que, por esse fato, passam a ser de competência de outra “suposta” entidade federativa, seja ela estadual ou interfederativa. Observe-se que o legislador, ao editar a Lei nº 11.445/2007, evitou indicar expressamente quem detém a titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico. Em todas as passagens legais que tratam do tema, utiliza-se do termo no plural — “titulares” — como se vê, por exemplo, no art. 8º. No inciso II do art. 3º, conceitua-se a gestão associada como “associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”. Já o inciso VI define a prestação regionalizada como “aquela em que um único prestador atende a dois ou mais titulares”. O art. 8º, por sua vez, dispõe que “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 06 de abril de 2005”. Dessa forma, a legislação adota uma abordagem flexível e cooperativa, fundada na possibilidade de arranjos intergovernamentais, sem romper com o princípio federativo

¹⁰⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 141.

¹¹⁰ Inicialmente o Professor Ricardo Marcondes Martins realiza análise em face da edição da Lei 11.445/2007 em texto intitulado “Titularidade dos Serviços públicos de Saneamento Básico”, vide: MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade dos Serviços públicos de Saneamento Básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017). Posteriormente atualiza esta posição em face da edição da Lei 14.026/2020 em texto já anteriormente mencionado.

da autonomia municipal. Assim, desde o início o texto sugeria que a competência em região metropolitana deveria ser por via de compartilhamento das competências entre os entes. De todo modo, o texto originário da Lei Federal nº 11.445/2007 havia se omitido sobre a titularidade do serviço de saneamento básico em regiões metropolitanas, pois não conferia a esta a competência em caso de serviços comuns.

No entanto, como Julgamento da ADI 1.842/RJ, a qual discutiremos mais detidamente no Capítulo 4 deste trabalho, a decisão proferida manteve a competência de serviços de saneamento básico sob a alcunha municipal, mesmo em regiões metropolitanas, porém entendeu que ditos serviços devem ser prestados por força de consorciamento obrigatório. Posteriormente com a edição da Lei 14.026/2020 foi incluída essa disposição no texto. De dois lados, portanto, tal medida implica em descaracterização da titularidade municipal, vez que obriga um ente federado a ter que abrir mão de uma competência legislativa que lhe foi atribuída pela própria Constituição, o que em tese, permitiria a violação de cláusula pétrea carreada na Constituição Federal de 1988. Assim arremata o Professor Ricardo Marcondes Martins sobre o tema:

Concluiu-se que o propósito da Lei de Saneamento Básico é inconstitucional: ela pretendeu permitir que as entidades, por livre vontade política dos poderes constituídos, independente dos pressupostos da teoria da troca de sujeito, alterem a divisão constitucional de competências, violando a cláusula pétrea da forma federativa.¹¹¹

Em nosso entendimento, entendemos adequada a posição trazida pelo autor, a qual compartilhamos integralmente, até mesmo por todo o exposto neste trabalho até o momento, seja na elaboração doutrinária realizada a despeito do Estado Federal, seja pela análise das competências que se inserem em sede de instituição de região metropolitana, todas análises realizadas procurando ater-se o tanto quanto possível, à uma análise científica do sistema normativo, afastando-se de outros critérios que fogem ao escopo hermenêutico. Nisso, com absoluta precisão Ricardo Marcondes Martins infere que, a despeito da problemática que envolve o fornecimento de serviços de saneamento básico à coletividade, por via de uma evidente insuficiência jurídica e econômica das municipalidades para prestar

¹¹¹ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 38.

o serviço, não pode o sistema jurídico arrefecer diante da “pretensão advocatória, ou seja, intenta a defesa de determinado interesse” ou mesmo em razão da necessidade de “infeliz acordo político, pois a criação de um Município acarreta a instituição de uma Casa Legislativa e a organização de um Executivo, vale dizer, gera a criação de dezenas de cargos públicos”¹¹². Por isso mesmo, em concordância com o autor e inferindo nossa disposição, não teria nenhuma lógica, resolver um problema, com a adição de outro problema, neste caso, de flagrante violação do dispositivo constitucional para justificar a adesão a um sistema normativo nascido viciado em suas bases conceituais. Por derradeira conclusão, portanto, quaisquer aspectos positivos avançados por parte da doutrina com o advento do marco legal do saneamento, não configura motivação suficiente para que se estabeleça uma interpretação desconforme à Constituição Federal.

Trazida a divergência em relação a edição do marco do saneamento básico em 2007, em seguimento, cumpre destacar ainda que atendendo ao previsto no art. 52 da Lei n. 11.445/2007, foi editado em maio de 2013, com previsão de revisão a cada quatro anos, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)¹¹³ - a mais recente política pública de saneamento básico - com o intuito de promover a universalização do serviço de abastecimento de água e tratamento do esgoto, além de preservar a área de mananciais e unidades de conservação ambiental, as quais propiciam a produção de água. Determina, ainda, que as empresas reduzam o desperdício de água no abastecimento. Tem como meta a implementação da coleta de esgoto e a instalação de rede de abastecimento de água em todas as residências do País em até 20 anos.

Para Telma Menicucci e Raquel D’Albuquerque a elaboração do PLANSAB mobilizou grande contingente de técnicos, especialistas e sociedade civil no esforço de definir caminhos para o planejamento de longo prazo do setor, com vistas à consolidação do saneamento como política de Estado, tendo como elemento estruturante a universalização do acesso e como princípios a intersectorialidade, a

¹¹² MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 41.

¹¹³ O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) consiste no planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos (2014 a 2033).

universalidade, a integralidade e a equidade¹¹⁴. Nesse ponto, são previstos três programas: saneamento básico integrado, saneamento rural e saneamento estruturante (apoio à gestão dos serviços)¹¹⁵. Outrossim, indicam as autoras:

O Plano foi aprovado em dezembro de 2013 e sua aplicação caminha lentamente, esbarrando em interesses e comportamentos institucionalizados e difíceis de reverter, mantendo-se o setor saneamento com campo de disputas políticas sobre o seu formato e objetivos, sendo o principal entendê-lo como um bem no mercado ou como um direito humano fundamental. Nesse último caso, implica ser visto como objeto de políticas públicas inclusivas que garantam esse direito independentemente da posição dos indivíduos no mercado – aquilo que Esping-Andersen chamou de desmercantilização das pessoas operada pelo estado de bem-estar.¹¹⁶

Percorrido o itinerário histórico do setor, cumpre informar que se comparado com outras políticas públicas no Brasil, o setor de saneamento configura-se como um dos que experimentaram a trajetória mais acanhada e o que exibe um dos quadros mais atrasados. Dados já anteriormente citados, indicam a precariedade de acesso aos serviços públicos de saneamento, notadamente nas regiões mais pobres do país, onde impera a desigualdade latente. De fato, Léo Heller ao analisar o contexto do setor, indica ter sido uma trajetória “sinuosa, frágil e resiliente” na medida em que o saneamento é uma política que:

¹¹⁴ MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018, p. 22. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

¹¹⁵ Segundo estudo realizado pela Fundação Nacional de Saúde em 2019, o saneamento básico integrado foi concebido para financiar ações de implantação de medidas estruturais de saneamento básico em áreas urbanas, de modo a superar o déficit urbano em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. O saneamento estruturante tem como foco a implementação de medidas de apoio à gestão pública e à prestação dos serviços, de qualificação da participação e do controle social, por meio de ações de capacitação e assistência técnica, e ações de promoção do desenvolvimento tecnológico e científico. O saneamento rural traz, em sua concepção, o propósito de universalizar o acesso ao saneamento básico em áreas rurais, por meio do fomento e execução de ações que garantam a equidade, a integralidade, a intersetorialidade, a sustentabilidade dos serviços, a participação e o controle social. Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Programa Nacional de Saneamento Rural – Brasília : Funasa, 2019. 260 p. p. 34. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/MNL_PNSR_2019.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹¹⁶ *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*, op. cit. p. 22.

sequer encontra clara ancoragem na Constituição federal de 1988, e que, mesmo após ela, requereu quase 20 anos para ser regulamentada. É uma regulamentação que carregou todas as tensões entre os agentes do setor, acumuladas por décadas de debates, gerando, portanto, ao lado de preocupações com a universalização do acesso com qualidade, também incompletudes, ambiguidades e dificultando estabelecer uma visão clara dos rumos a serem adotados. Esse atraso também se expressa na sua incapacidade de formulação, na dificuldade de coordenação da atuação dos agentes para direções convergentes e, sobretudo, em sua instabilidade. Também traz diferentes efeitos negativos, justamente para a parcela da população negligenciada pelos serviços: aquela que vive em situação mais vulnerável e que detém a mais baixa capacidade de se proteger contra os efeitos de seu abandono pelo Estado.¹¹⁷

E mais à frente sugere que em um futuro desejável talvez

a maior expressão da utopia para o saneamento na escala global sejam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, particularmente em suas metas 6.1, 6.2 e 6.3. Embora uma agenda imperfeita, pois eventualmente ambiciosa, demasiadamente globalizante e inespecífica à realidade de cada país, a aspiração de universalizar o acesso à água e ao esgotamento sanitário com serviço de alto nível e priorizando os que vivem em situação mais vulnerável, deve ser saudada como uma pauta progressista para os países. Os compromissos formalmente assumidos pelo Brasil com esta agenda certamente são uma importante força motriz para a universalização dos serviços, com qualidade, guiado pela sustentabilidade ambiental e com atenção prioritária para as populações historicamente excluídas.¹¹⁸

A despeito a crítica aqui exposta, que tem caráter meramente sociológico, mister enfatizar que o sistema jurídico deve, na maior medida possível, construir os mecanismos possíveis para que se estabeleça a melhor forma de cumprir os requisitos necessários ao atendimento às necessidades de serviços públicos à população. O saneamento básico, como visto, é uma área com deficiências e que no Brasil enfrenta desafios imensos. Por essa razão deve o Estado prover os instrumentos legais adequados ao cumprimento dos objetivos a serem alcançados e

¹¹⁷ HELLER, Léo. *Saneamento no Brasil: outro mundo é possível e desejável*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018, p. 133. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

¹¹⁸ Op. cit. p. 140.

calçar o sistema com o arcabouço jurídico que gere eficiência e seja nivelado ao mandamento constitucional. Nosso intuito em fazer uma descrição do regime jurídico atinente aos serviços públicos de saneamento básico nas regiões conurbadas, perpassa ao critério de importância em que a prestação desses serviços toma no contexto regional, dada a complexidade imanente à sua realização, bem como as controvérsias existentes no sistema normativo e na jurisdição, como veremos mais à frente neste estudo. Por ora, passemos à análise dos aspectos legais da atualidade, relacionadas ao Novo Marco Legal do Saneamento.

3.3 Principais aspectos do Novo Marco Legal do Saneamento

O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, introduzido pela Lei nº 14.026/2020, que altera o Marco, atualizando a Lei Federal nº 11.445/2007, tem como principal objetivo promover a universalização dos serviços de saneamento no Brasil¹¹⁹. A norma permitiu introduzir no sistema normativo maior previsibilidade jurídica¹²⁰, de tal modo que em vista disso pode atrair maiores investimentos para o

¹¹⁹ Segundo o Ministério das Cidades do Brasil, o Marco Legal do Saneamento, instituída no Brasil em 2007 por meio da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, e atualizada pela Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020. Ambas as leis compõem o Marco Legal do Saneamento, um arcabouço legal, administrativo e regulatório para que todas as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal), órgãos da Administração Pública e a Sociedade Civil somem esforços para universalizar a oferta de água potável e a coleta e tratamento de esgoto para toda a população brasileira, bem como define diretrizes para limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos e manejo das águas pluviais urbanas. A legislação vigente estipula metas concretas para que seja alcançada a universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto, até 2033, o que significa dizer que, até o final de 2033, 99% da população brasileira deverá ter acesso à água tratada, e 90% à coleta e tratamento do esgoto (Marco Legal do Saneamento). Cf. BRASIL: Ministério das Cidades, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/marco-legal-do-saneamento#:~:text=A%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20vigente%20estipula%20metas,coleta%20e%20tratamento%20do%20esgoto..> Acesso em: 11 mar. 2025.

¹²⁰ Segundo Telma Menicucci e Raquel D’Albuquerque a edição da Lei 11.445/2007 se tornou “referência para um novo momento ao estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, num contexto de vazio institucional, sem regras claras desde o Planasa. Além disso, a nova lei expressa um tratamento da questão de modo bastante distinto. O processo de aprovação da lei envolveu ampla discussão entre os atores do setor, governamentais e não governamentais” (MENICUCCI, T.; D’ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. p. 22. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025). Ainda segundo Sonaly Cristina Rezende e Léo Heller com o advento da referida lei m destaca-se que ela apresenta princípios que “procuram concretizar as bandeiras históricas de segmentos democráticos do setor” e oferece o arcabouço normativo para mobilizar um processo gradual de mudança na gestão dos serviços públicos de saneamento básico (REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 337).

setor, notadamente privados¹²¹. Estes incentivos contribuíram para o avanço do saneamento, setor da infraestrutura historicamente deficitário no atendimento à população, em especial, em relação à coleta e tratamento de esgotamento sanitário.¹²²

De fato, devido ao atraso na política de investimentos para o setor, em especial para o esgotamento sanitário, haverá impacto diretamente em diversos setores da sociedade, a título de exemplo citamos: 100 milhões de brasileiros, o equivalente a cerca de metade da população brasileira que não tem acesso à coleta e tratamento de esgoto, e 35 milhões não recebem nas suas casas água tratada. Esses números estão na origem da proliferação de doenças como diarreia grave, febre amarela, zica e dengue, típicas de países nos quais boa parte da população vive em áreas em que o esgoto corre a céu aberto. São dados assustadores da saúde pública. Em 2022, foram totalizadas 191 mil internações doenças de veiculação hídrica no SUS.¹²³

Por outro lado, é cediço que o investimento maciço em saneamento básico e o acesso a esses tipos de serviços pela população, reverte-se em importantes externalidades positivas: redução de doenças e dos gastos com saúde pública, melhoria na frequência escolar e no absenteísmo no trabalho, além de

¹²¹ A despeito dos indicativos de que a edição do marco legal do saneamento possibilitou previsibilidade dos agentes envolvidos, nota-se um aumento gradual dos investimentos por parte do setor privado. Segundo recente reportagem do Jornal Folha de São Paulo Christianne Dias, diretora-executiva da Abcon (Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto), 2024 consolidou essa abertura do setor para grupos privados. “Ano que vem vai ser até maior em número de leilões. Há 34 projetos sendo modelados no BNDES, mas a expectativa é de que 24 saiam ainda em 2025, com uma atração de investimento de R\$ 74,6 bilhões”, afirma. Segundo ela, a evolução rápida do mercado privado de saneamento fez a entidade recalculer suas próprias metas. “No passado, tínhamos uma perspectiva de subir para 40% a participação no setor de saneamento”, diz. “Estamos remanejando essa expectativa. Achamos que vamos alcançar 50% do mercado no final do ano que vem” (FOLHA DE S. PAULO. Saneamento privado cresce 466% e pode chegar à metade do Brasil em 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/12/saneamento-privado-cresce-466-e-pode-chegar-a-metade-do-brasil-em-2025.shtml>. Acesso em: 11 mar. 2025).

¹²² Os dados sobre acesso a esgoto do SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) estão disponíveis na Série Histórica do SNIS. Nela, é possível selecionar os dados por município ou prestador de serviço, e agrupá-los por unidade da federação, macrorregião, regiões metropolitanas ou conjunto de municípios atendidos por um prestador de serviços. Segundo o órgão, em 2022, apenas 56% da população brasileira tinha acesso ao esgotamento sanitário. Neste ponto, importante destacar que, além da questão sanitária e de saúde da população, outro fator deve ser considerado em relação ao esgotamento sanitário, que é a calamidade ambiental: o descarte diário quase 50% do esgoto gerado no país, sem tratamento e diretamente nos rios, nos lagos e no oceano, o que torna perigosamente mais crítico o quadro de restrição hídrica. Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es>. Acesso em: 08 abr. 2025.

¹²³ Dados disponíveis em: https://tratabrasil.org.br/?utm_source=social%20media&utm_medium=site&utm_campaign=blog&utm_content=eventositb-27032018#. Acesso em: 08 abr. 2025.

impactos positivos que se estendem de forma inequívoca para o meio ambiente, para o setor de turismo, para a valorização imobiliária de bairros saneados, com a viabilização de comércio e indústrias, e na igualdade de gênero, uma vez que as mulheres ainda são responsáveis, de forma predominante, pelo apoio no tratamento de crianças e idosos por doenças relacionadas à falta de saneamento.

Diante do cenário que se coloca, entre os principais desafios do setor de saneamento, destaca-se: a necessidade de planejamento setorial e de diretrizes nacionais estratégicas; a necessidade de promover o ganho de escala na prestação dos serviços de forma a garantir a inclusão de todos os municípios na universalização dos serviços; a necessidade de projetos robustos e bem estruturados capazes de conferir maior segurança jurídica e por fim, um orçamento e consequente financiamento adequado aos enfrentamentos necessários à universalização do saneamento básico no Brasil.

Trazidos estes dados macro para posicionar os desafios que se colocam ao setor, voltemos ao arcabouço normativo do Novo Marco Legal do Saneamento, para, em termos bastante resumidos, elencar os principais aspectos a ele atinentes. Nesse sentido, o que podemos perceber é que, além de conter disposições próprias (arts. 12 a 19), talvez a sua grande relevância esteja na nova redação que dá a uma série de dispositivos constantes de leis específicas ou genericamente relacionadas ao setor, citamos: a Lei nº 9.984/2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, diz o preâmbulo: “Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico”. Pois bem, face à disciplina informada, mister trazer a definição discutida pela doutrina sobre agências reguladoras.

Paulo Roberto Ferreira Motta define agência reguladora como sendo “um ente administrativo dotado de autonomia, sendo que a sua criação deve ser realizada por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e competências perfeitamente especificadas no texto legal criador

da mesma”¹²⁴. Para Alexandre Mazza, as agências reguladoras “são autarquias com autonomia qualificada frente à Administração Direta, criadas para atuar no controle, fiscalização ou fomento de determinados setores”¹²⁵, termo que Celso Antônio Bandeira de Mello designa como autarquias “sob regime especial”¹²⁶. Só de regime especial tais agências em nada lhes caracterizam para assim serem tratadas no regramento normativo, nas palavras de Celso Antônio

a única particularidade marcante do tal regime especial é a nomeação pelo Presidente da República, sob aprovação do Senado, dos dirigentes da autarquia, com garantia, em prol destes, de mandato a prazo certo. Cabe, entretanto, anotar desde já que tal garantia não pode ser entendida como capaz de ultrapassar o período de governo da autoridade que procedeu às nomeações, pois isto violaria prerrogativas constitucionais de seu sucessor. Os demais traços que são apontados nas leis disciplinadoras de algumas das agências reguladoras para caracterizar o regime especial nada lhes agregam de peculiar em relação a quaisquer outras autarquias [...] o verdadeiro problema com as agências reguladoras é o de se saber o que e até onde podem regular algo sem estar, com isto, invadindo competência legislativa. Em linha de princípio, a resposta não é difícil.¹²⁷

O problema então reputa-se a constitucionalidade das agências reguladoras editarem normas de referência que se impõem ao sistema jurídico e, portanto, sobrestariam as competências instituídas. Ainda Alexandre Mazza assevera em sentido de que se deve, inclusive, recusar a possibilidade de uma competência regulamentar propriamente dita, fundando a ideia de que esta é, pelo Texto Constitucional, declarada privativa do Chefe do Poder Executivo.¹²⁸

Paulo Roberto Ferreira Motta em sua análise sobre a função normativa em sede de agência reguladora informa que

Começam aqui a aparecer algumas dificuldades, uma vez que sendo função do Estado, dentre outras, estabelecer normas jurídicas onde as situações a serem resolvidas se contemplam abstratamente e impessoalmente, há de se convir que qualquer dos Poderes do Estado tem competência para tanto. Todavia, somente uma espécie de

¹²⁴ MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências reguladoras*. Barueri, São Paulo: 2003. p. 114.

¹²⁵ MAZZA, Alexandre. *Agências reguladoras*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 39.

¹²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 178.

¹²⁷ Op. cit. p. 174-176.

¹²⁸ *Agências reguladoras*. São Paulo: Malheiros, op. cit. p. 46.

norma, na tradicional visão inspirada na doutrina da separação rígida dos poderes, tem força para inovar o ordenamento jurídico, criando direito positivo onde antes não havia normatização: a lei em sentido formal, nascida de um processo legislativo, portanto no seio do Parlamento.¹²⁹

Em conclusão ao autor argumenta que “o controle sobre a função normativa das agências reguladoras poderá ser realizado evitando-se, assim, que as mesmas desbordem, ou ameacem os direitos constitucionais existentes e garantidores da cidadania”¹³⁰. Esta, em nosso ver, a contradição resultante da criação das agências reguladoras permitindo-as que possam editar normas. Tal medida, em última instância poderia causar um enfraquecimento do poder legislativo, pois conspurca sua competência constitucional de editar leis, que por sua vez confere às agências reguladoras um poder mais amplo do que a previsão do texto constitucional permite arrazoar e, de outro lado, há o fortalecimento do poder executivo que é o responsável por criar as agências reguladoras.

Reputa-se ainda a edição da Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, como alhures mencionado, tema previsto no art. 241 da Constituição. Deveras impactou os serviços de saneamento ao estabelecer a regra de contratação da prestação de serviços no âmbito da cooperação interfederativa, a chamada gestão associada de serviços públicos, definindo-se procedimentos para contratação coletiva de um mesmo prestador por vários titulares (municípios) reunidos em um consórcio público de direito público.¹³¹

Como bem ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello, os consórcios e convênios entre entes federativos devem ser realizados com vistas à consecução de interesses coincidentes entre as partes, e não contrapostos, como ocorre comumente nos contratos administrativos. Nessa lógica, tais instrumentos jurídicos devem estar pautados em interesses comuns ou em formas de colaboração desinteressada, não devendo, portanto, ter por objeto ou finalidade a obtenção de lucro ou proveito econômico por qualquer dos envolvidos. Trata-se, portanto, de

¹²⁹ MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências reguladoras*. Barueri, São Paulo: 2003, p. 163.

¹³⁰ Op. cit. p. 195.

¹³¹ MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018, p. 20-21. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20a%20saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

mecanismos de cooperação institucional voltados ao atendimento do interesse público compartilhado, e não à barganha contratual. Nesse diapasão, prossegue, a referida Lei 11.107 previu duas novas figuras contratuais, ambas supostas no âmbito das relações entre pessoas jurídicas de Direito Público ou entre elas e entidades da Administração Pública indireta, quando constituam vínculos para obtenção de interesses comuns. Ditas figuras são os contratos de rateio e os contratos de programa.¹³²

Em sequência, temos a Lei nº 12.305/2010, que estabelece prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, promovendo um tratamento mais sustentável dos resíduos. Também é importante destacar a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), já abordada anteriormente, que ampliou seu âmbito de aplicação, estendendo-se às microrregiões. Por fim, a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, autoriza a União a participar de um fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, reforçando o papel do governo federal no financiamento e na execução de serviços técnicos no setor de saneamento.

A Lei nº 14.026/2020 traz algumas relevantes inovações: prevê a obrigatoriedade de os contratos preverem metas de universalização dos serviços; adota como princípio a regionalização dos serviços de saneamento; promove mudanças substanciais na sua regulação; e estimula a concorrência e a privatização das empresas estatais de saneamento, entre outras. Além disso, segue parcialmente a lógica da decisão do STF na ADI 1.842-RJ que fixou a titularidade das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para o saneamento básico, criando também novas modalidades de grupamentos federativos, como as unidades regionais de saneamento básico (art. 3º, inciso VI, alínea “b”) e os blocos de referência (art. 3º, inciso VI, alínea “c”).

Outrossim, dos diversos pontos tratados no Novo Marco, todos relevantes para uma análise holística da temática do saneamento, nos restringimos a tratar do tema da titularidade dos serviços de saneamento básico, pois é a partir deste que pretendemos construir a tese central desse trabalho, que é a prestação de serviços públicos de saneamento nas conurbações de municípios, em especial

¹³² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 687.

quando essa prestação ocorre nas regiões metropolitanas normativamente constituídas.

A título introdutório, e considerando que este tema será abordado com maior profundidade no Capítulo 4 deste estudo, especificamente sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020 buscou resolver a questão, estabelecendo no artigo 8º que: a) Municípios e o Distrito Federal detêm a titularidade do serviço quando se tratar de interesse local, compreendendo-se como interesse local os serviços públicos de saneamento cujas infraestruturas e instalações operacionais atendem exclusivamente a um único Município; b) Estados, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente as instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, possuem a titularidade nos casos de interesse comum, sendo que esses serviços envolvem a prestação de saneamento em regiões onde há compartilhamento de infraestruturas, como abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre dois ou mais Municípios. Tal organização requer um planejamento, execução e operação conjunta e integrada entre o Estado e os Municípios que compartilham as referidas instalações operacionais.

Por derradeiro, de todo modo, adianta-se, a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico em sede de região metropolitana, é por demais controversa, seja porque parte da doutrina¹³³ entende que a competência

¹³³ Veja-se posição adotado pelo Eminentíssimo Ministro do STF Luís Roberto Barroso: “pode-se concluir, assim, que a competência estadual para os serviços de interesse comum, particularmente no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, decorre de uma imposição do interesse público, no que diz respeito à eficiência e qualidade do serviço prestado e, muitas vezes, até mesmo à sua própria possibilidade” (BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, nº 11. p. 263).

Também Alaôr Caffé Alves sustenta que a instituição por lei complementar induz ao entendimento de que tais funções públicas de interesse comum não são de competência exclusiva do Município, mas que também não são de competência exclusiva do Estado. Para ele, tais funções públicas de interesse comum são de competência conjunta (comum) dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra. O exercício dessas funções deverá ser conjunto, sendo competências administrativas (e não legislativas) intergovernamentais. O poder concedente originário dos serviços ou funções comuns são dos Municípios e do Estado, pois tais entes possuem competência legislativa para regular os serviços públicos de interesse regional. Cabe ao Estado criar e organizar a entidade administrativa pública por lei complementar, mas não pode deixar de admitir a participação dos municípios metropolitanos para decidirem sobre os assuntos regionais que são, em última instância, também de interesse local. Por isso, ente administrativo (a região metropolitana) deverá ter caráter intergovernamental, em que representantes do Estado e dos Municípios envolvidos deverão, paritariamente, participar das funções normativas, diretivas e administrativas. Segundo o autor, a autonomia dos Municípios metropolitanos se estende para além de seu interesse local, compreendendo também o interesse regional, devendo

local (municipal) não se transmuta, atinente ao regime jurídico de separação de competências e a prerrogativa constitucional da repartição de competências¹³⁴; seja porque outra parte infere que a competência destes serviços passa a ser de ente estadual porquanto a atividade se insere em tratamento assemelhado ao de como serviço de interesse comum fosse, ou mesmo que perpassam uma competência “interfederativa”, temáticas que serão também examinadas pelos ministros do STF na ADI 1.842/RJ, da qual mormente faremos nossa análise. De todo modo, Pedro Serrano bem adverte ao discorrer sobre o tema em sua tese de doutoramento, ao que ao se referir à questão informa que se trata de “tormentosa e polêmica questão a titularidade do serviço de saneamento básico, no âmbito dos entes da Federação no interior das Regiões Metropolitanas”¹³⁵.

4 Epílogo

Quando iniciamos este estudo, tínhamos de antemão uma opinião formada quanto a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico em sede de região metropolitana. Acreditamos que essa competência deva ser exercida de forma eminentemente local, a despeito do modelo urbanista em que este serviço esteja inserido, creditando a competência constitucionalmente instituída a ser exercida pela municipalidade. Pretendemos fazer essa defesa no Capítulo seguinte, porém

ser provido em conjunto com o Estado. Cf. ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998. p.5-6.

Note-se que estes pontos já foram abordados em momentos antecedentes neste estudo quando falamos das várias teorias existentes na doutrina quanto a prestação de serviços de interesse comum nas regiões metropolitanas. O intuito aqui neste momento é trazer aqueles autores que substancialmente tiveram influência no julgamento da ADI 1.842/RJ, que traçou um entendimento a questão que passou a valer desde então para o estamento jurídico.

¹³⁴ Nesse sentido Ricardo Marcondes Martins informa que “A leitura atenta do dispositivo constitucional referido indica que, se por um lado, aos Estados foi, de fato, expressamente atribuída a competência para instituir a região metropolitana, por outro, implicitamente foi também atribuída a competência para disciplinar os assuntos afetos ao interesse metropolitano. Assim, eventuais particularidades do saneamento básico decorrentes da integração regional de municípios limítrofes podem ser estabelecidas na legislação estadual. Daí a afirmar que cabe aos Estados a prestação do serviço há uma distância bem longa, que só intuítos advocatários justificam ser percorrida. Do ponto de vista científico, vislumbrar no dispositivo constitucional a atribuição ao Estado da titularidade de todos os serviços locais afetos à região metropolitana é, com todo respeito, insustentável.” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 23).

¹³⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 210.

antes foi necessário percorrer um itinerário para apoiar nossas premissas iniciais. Assim, do modelo federativo constitucional, extraímos a ideia de pacto federativo inquebrantável, como cláusula pétrea que visou sobretudo garantir o modelo institucional deliberado pelo constituinte de 1988. A partir desta premissa, entendemos que as regiões metropolitanas são regiões de caráter administrativo instituídas por meio de lei complementar estadual e que as funções dentro desta realidade urbanística, para aquelas atividades públicas de interesse comum, devem ser exercidas de forma coordenada pelo Estado-membro e pelos municípios que fazem parte da conurbação, com titularização a ser exercida pelo Estado-membro. Mas em relação as funções públicas de caráter eminentemente local, o pacto federativo garante a titularidade municipal e construir qualquer tese em sentido contrário, dissemos, é corromper a cláusula pétrea de divisão de competências.

Pois bem, fincadas as respectivas premissas, e como queremos discutir como o regime jurídico para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico se comportam no ambiente metropolitano, decidimos trazer elementos fundantes dessa especialidade de serviço público, tecendo antes para isso, uma perspectiva de serviço público perante a doutrina selecionada e fixando um conceito para o serviço público, consoante este se perfaz por serem **atividades de titularidade do Estado, consistentes no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados mas passível de ser tomado singularmente pelos administrados, cuja prestação é imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade.**

Em seguimento entendemos deveras pertinente asseverar pela atividade de infraestrutura para trazer os liames necessários com o fito de produzir os efeitos jurídicos correspondentes ao regime a que se aplica dita atividade. Nesse sentido propusemos uma distinção entre serviços públicos, que é caracterizado por ser fruição singular e divisível (*uti singuli*), desaguando em uma relação obrigacional entre Estado e usuário; e a atividade de infraestrutura, que se coaduna com a prestação realizada à coletividade, indivisível e inespecífica, resultando em uma relação Estado e beneficiário de um dever estatal (*uti universe*). Entendemos que dessa atividade decorre sua imprescindibilidade para que a prestação de serviços públicos pelo Estado possa ocorrer, trata-se, na verdade, de atividade administrativa que o Estado ou quem lhe faça as vezes, tem o dever de realizar, consistente em prover, manter e operar ativos públicos de modo a oferecer um benefício à

coletividade, tendo em vista a finalidade de promover concretamente o desenvolvimento econômico e social, sob um regime jurídico-administrativo.

Por fim, iniciamos a discussão propriamente dita da função pública de saneamento, estabelecendo um recorte metodológico para efeito do estudo, indicando que iríamos dar ênfase aos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos sanitários, pois são as atividades que se conformam com os pressupostos inferidos anteriormente em face do regime jurídico de serviços públicos na Constituição Federal. Ainda assim - veremos também – são as atividades onde encontram as maiores dissensões na doutrina e jurisprudência em relação a prestação em sede de região metropolitana. Nesse ponto, entendemos prudente trazer uma conceituação de serviços públicos de saneamento básico condizente com o ordenamento vigente – Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020). Assim em face do caput do art. 3º I, que definiu o saneamento básico como o **conjunto de serviços**, infraestruturas e instalações operacionais de: (a) **abastecimento de água potável**; (b) **esgotamento sanitário**; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, perquirimos nosso conceito de serviços públicos de saneamento básico como sendo o **conjunto de serviços e instalações operacionais de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários**.

Também entendemos necessário, em seguida, trazer elementos históricos em relação aos diplomas ao longo do tempo, elencando as principais normas e regulamentos que afetaram o setor de saneamento. Permitimo-nos ainda, em face dos diversos regramentos que se relacionam com o setor de saneamento e lhe dão forma de um sistema normativo, perquirir sobre determinados institutos do direito, em especial a Lei de Consórcios Públicos e as funções e limites de atuação das Agências Reguladoras e ainda pudemos discutir os principais aspectos do Novo Marco Legal do Saneamento e inferimos uma análise preliminar em sentido de considera-la inconstitucional por se amearhar no tema da repartição constitucional de competências, deferindo-os a ente diverso que não aquele que foi estabelecido pelo Constituinte de 1988. Assim, pode-se constatar como os diversos elementos estruturantes da função pública de saneamento evoluíram de forma a resultar em um sistema jurídico complexo e extenso e que; se de um lado permitiram a evolução das condições na prestação de serviços; de outro, configurou-se em expor uma realidade precária no que se refere ao acesso a saneamento básico necessário para a

população, porquanto se valeu de institutos normativos que se revelaram contrários ao sistema normativo estabelecido em 1988.

Terminamos o capítulo com uma breve introdução sobre a normativa atual, denominado como Novo Marco Legal do Saneamento, onde trouxemos as principais mudanças ocorridas a partir da Lei Federal nº 11.445/2007, também relacionada ao marco de saneamento, destacando um ponto em especial, mote para este trabalho, que é a questão relacionada a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico.

Capítulo 4) – O SANEAMENTO BÁSICO E AS REGIÕES METROPOLITANAS

1 Breve introito. 2 Os recursos hídricos. 2.1 O domínio das águas e outorga. 2.2 As competências para gestão hídrica na Constituição Federal de 1988. 2.3 Distinção entre os serviços de produção e tratamento de água e distribuição de água potável. 2.4 Distinção entre coleta e tratamento de esgotos sanitários. 3 O saneamento básico e as regiões metropolitanas. 3.1 Competência para prestação de serviços públicos de saneamento básico. 3.1.1 A posição da titularidade municipal. 3.1.2 A posição da titularidade do Estado-membro. 3.1.3 A posição da titularidade compartilhada entre Município e Estado-membro. 3.2 A definição de um marco, a ADI 1.842/RJ. 3.3 Nossa posição. 4 Epílogo.

1 Breve introito

Não se pode negar que o saneamento básico se apresenta como serviço de caráter essencial para a população, seja do ponto de vista da saúde pública, uma vez que na esteira da ampliação do atendimento ao serviço corporifica-se os objetivos de uma sociedade mais fraterna e preocupada com as futuras gerações; seja porque ao se estabelecer o saneamento como prioridade de governo, consolida-se o acesso a serviços públicos que visam a garantir um ambiente mais justo a todos. Trata-se, portanto, de um direito fundamental, extraído do próprio preceito constitucional, consoante o princípio da dignidade da pessoa humana. No entanto, nem sempre se torna tarefa fácil cumprir as intenções da política pública, que são corrompidas por um certo hiato governamental na execução de suas atribuições, mas também corroborado por um ambiente regulatório-jurídico que, muitas vezes, desarranja ou mesmo inviabiliza a consecução dos objetivos que se pretende alcançar.

Quando se fala em regiões metropolitanas, estes desafios e obstáculos se apresentam de maneira mais complexa, vez que é espaço geográfico de alta densidade populacional e que portanto demandam mais ação estatal ou mesmo

porque, do ponto de vista do regime jurídico, se apresentam dificuldades para o estabelecimento de um sistema normativo capaz de dar vazão às intenções executivas dos governos de ocasião. Bem por isso que propiciar segurança jurídica ao sistema visa sobretudo que o alcance almejado pela Administração possa ser efetivado.

Dessa forma, nossa preocupação sempre esteve voltada a promover uma interpretação hermenêutica do ordenamento jurídico com dois objetivos principais. O primeiro consiste em assegurar aos administrados o acesso a um serviço público de natureza essencial, cuja oferta configura dever do Estado, conforme estabelecido por norma constitucional. O segundo objetivo é garantir que esse acesso seja efetivado por meio de uma interpretação que esteja o mais alinhada possível com o sistema jurídico vigente, de modo a preservar a integridade e a coerência do arcabouço constitucional estabelecido.

Daí a importância de tomarmos como pressuposto lógico, logo de início neste Capítulo, a imposição de uma interpretação atinente às normas e regramentos que perfazem o tema do saneamento básico. Afasta-se assim de qualquer interpretação que vise, sobretudo, angariar aspectos de caráter sociológico que, muito embora sejam pertinentes, não se coadunam com a construção normativa e jurisprudencial sobre o tema. Por isso mesmo, sempre que possível, repisamos a premissa de que não se pode admitir que a qualquer pretexto se proponha uma flexibilização normativa diante da imposição de uma constituição rígida da divisão constitucional de competências.

Assim, neste último Capítulo, para o alcance de uma conclusão conformada com os preceitos que inicialmente enumeramos, partimos de uma análise dos elementos presentes na cadeia de saneamento básico. Inicia-se com considerações sobre a matéria prima necessária para a realização dos serviços de saneamento básico, que é a água. Estuda-se o regime jurídico de domínio, uso e outorga do recurso hídrico. Faz-se em seguida uma distinção fundamental para estabelecer o regime jurídico dos serviços de abastecimento de água potável, não nos esquecendo também do serviço de coleta e tratamento de esgotos sanitários, uma vez, tanto um como outro serviço, se estabelecem por meio de diversas etapas para a cadeia industrial necessária ao resultado final, que é a água disponível aos usuários e a destinação do produto do tratamento de esgotos sanitários, mas que assumem caráter jurídico distinto.

Após esta parte inicial, partimos a estabelecer os liames do que vem a ser os serviços de saneamento básico, entendidos em seu caráter de interesse local, bem como sua relação com o arranjo metropolitano. Tal medida se conforma com o que discutimos anteriormente nos Capítulos 2 e 3. Em primeiro lugar quando asseveramos pela competência relativa a serviços públicos em sede de região metropolitana, quando o enfoque do serviço se restringia à titularidade municipal, nesse caso de interesse local; concluindo que em vista da caracterização da atividade, estabeleceu-se que a competência conforma a divisão de competências constitucionalmente instituída, não podendo, no caso, ser avocada pelo ente estatal, consoante as conclusões que extraímos mediante análise realizada em relação ao Estado Federal no Capítulo 1. Em seguida, ao discutir a natureza dos serviços públicos e, ato contínuo, os serviços públicos de saneamento básico, estabelecemos um referencial teórico e normativo sobre a atividade, de modo a formar as bases necessárias para que, neste último Capítulo, possamos analisar o regime jurídico da prestação desse serviço em sede de região metropolitana e sua conformação com a normativa vigente e a devida interpretação hermenêutica.

De todo modo, como já mencionamos em análises anteriores, a prestação de serviços públicos em regiões metropolitanas apresenta notável complexidade, uma vez que envolve controvérsias normativas quanto à competência para a execução de determinadas categorias de serviços públicos. No caso específico dos serviços de saneamento básico, a questão torna-se ainda mais delicada — ou, como já dissemos, “tormentosa” — por estar inserida em um cenário jurídico marcado por conflitos normativos diante das competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Trata-se, portanto, de esforço necessário para uma tentativa em responder a algumas perguntas fundamentais para delimitação do problema, como por exemplo qual a natureza jurídica dos serviços de saneamento básico e a quem compete a titularidade para executar esses serviços. Ainda assim, por derradeiro, será necessário analisar como se estabelecem essas competências em sede de regiões metropolitanas em face da natureza jurídica do instituto conformada pela Constituição Federal.

Respondidas estas questões, partimos a analisar como a doutrina entende a titularização dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas, percorrendo as correntes teóricas que se apresentam sobre a

temática, perfazendo também como a jurisprudência tratou a questão, quando, por fim, determinou uma resposta definitiva.

Com base nas reflexões desenvolvidas a partir da análise que empreendemos a partir do ordenamento jurídico vigente, das decisões dos Tribunais e da doutrina examinada, tentaremos, por fim, apresentar nossa posição acerca da forma como entendemos estarem estruturadas as competências para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico no âmbito das regiões metropolitanas, que em nosso entender, torna-se de fundamental importância para o estabelecimento de um regime jurídico de prestação de serviços públicos de saneamento básico nos espaços conurbados.

2 Os recursos hídricos

É certo que, ao se tratar do tema do saneamento básico, dois conceitos se entrelaçam de forma indissociável. De um lado, o saneamento configura-se como um serviço público, caracterizado por uma relação jurídica obrigacional entre o Estado e o usuário, que pressupõe a fruição individualizada e a prestação de uma atividade essencial e de indiscutível relevância social. De outro lado, para que tal atividade se concretize, é imprescindível a existência de um aparato de infraestrutura adequado, estruturado por meio de processos industriais que compõem a cadeia do saneamento como um todo, possibilitando, assim, que a matéria essencial — a água potável — esteja efetivamente disponível à população. Assim, para que possamos tratar adequadamente dos fundamentos jurídicos relacionados à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, é imprescindível discutir os aspectos que envolvem a água enquanto bem e seu respectivo uso. A partir dessa análise, será possível extrair os fundamentos necessários ao alcance dos objetivos propostos neste trabalho, que consistem em desenvolver uma reflexão acerca do regime jurídico aplicável à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável, bem como de coleta e tratamento de esgotos sanitários. Isso se justifica pelo fato de que, como veremos, a titularidade do serviço de abastecimento difere da titularidade do uso da água — distinção essa que, por vezes, é ignorada ou confundida, gerando inconsistências tanto em decisões judiciais quanto na doutrina especializada. Em especial nos interessa os pontos relacionados ao domínio do bem e a competência para legislar.

O lat. *aqua* é o étimo do port. *água*, esp. *Agua*, catalão *aigua*, occitânico *aiga*, fr. *eau*, todos do acervo vocabular primitivo das respectivas línguas¹. Trata-se de uma substância cujas moléculas são compostas por um átomo de oxigênio e dois átomos de hidrogênio. Trata-se de um líquido inodoro (sem odor), insípido (sem sabor) e incolor (sem cor) embora também se possa encontrar no seu estado sólido (quando está em gelo) ou no seu estado gasoso (vapor).

Ao tratarmos de recursos hídricos, deparamos com uma definição distinta daquela atribuída à água em sentido amplo, uma vez que o foco passa a ser o seu enquadramento como bem jurídico. Essa distinção é fundamental e atravessa todo o escopo deste tópico, especialmente no que diz respeito à diferenciação entre "água" e "recurso hídrico". Tal delimitação mostra-se necessária diante das frequentes confusões observadas em manifestações doutrinárias e técnicas, nas quais os dois termos são, muitas vezes, utilizados como sinônimos — o que, como se demonstrará, não corresponde à realidade jurídica.

Para Cid Tomanik Pompeu

Água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização. É o gênero. Recurso hídrico é a água como bem econômico, utilitário, passível de uso para tal fim. Por essa razão, temos um Código de Águas e não um Código de Recursos Hídricos.²

Esta simples distinção é importante a depender de como a empregamos. Assim, por exemplo, se estamos a falar de proteção, conservação e preservação, para as atuais e futuras gerações, é a água como um todo que se está a falar e não o recurso com motivação econômica. Da mesma maneira ao assumir uma noção utilitarista, o termo correto a se empregar é recurso hídrico, como por exemplo o aproveitamento energético que é possível realizar a partir de utilização de recursos hídricos. Nesse sentido, em termos específicos para o escopo pretendido nesta análise, nos interessa o segundo conceito.

¹ HOUAISS, Antônio. *Enciclopédia Mirador Internacional*. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1987. 20 v, v. 2. p. 241.

² POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 71.

2.1 O domínio das águas e outorga

A partir deste ponto, impõe-se como questão central a definição da dominialidade dos recursos hídricos à luz do ordenamento jurídico. Tal definição é essencial para delinear os limites e as possibilidades de atuação dos entes estatais nas matérias relacionadas à titularidade desse bem, permitindo, assim, uma adequada compreensão das competências atribuídas a cada esfera federativa.

Por ser considerada um bem público³, a água deve ser entendida como patrimônio natural, e, enquanto tal, enquadra-se como bem jurídico, conforme previsto na seção relativa aos Bens da União na Constituição Federal, especificamente no art. 20, inciso V, que dispõe: “São bens da União os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.” No que se refere aos Estados, o art. 26 da Constituição estabelece que são seus bens: “I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.” De todo modo, é fundamental que esse bem seja gerido com base na noção de que os bens ambientais — incluindo os recursos naturais — integram o Patrimônio Ambiental Nacional. Essa compreensão é crucial para assegurar a correta aplicação da legislação e a formulação de políticas públicas ambientais coerentes com os princípios constitucionais. Ademais, é relevante destacar que estamos diante de um valor de natureza transcendental, que compreende o meio ambiente como um bem maior, de uso comum, o que impõe restrições e controles sobre determinados usos, ao passo que outros permanecem sob a esfera da soberania pública⁴. Neste contexto, impõe-se uma reflexão adicional acerca da possibilidade de bens públicos serem destinados à titularidade municipal. Vejamos.

A Constituição Federal de 1988 não enumera bens reservados aos Municípios. Conquanto a federação tenha se tornado tripartite e, com isso, o Município tenha se tornado esfera política com todos os poderes autônomos que disso

³ Trazemos a definição de Celso Antonio Bandeira de Mello, segundo o qual “Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 937).

⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. – 7. ed. rev., atual. e reform. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.241.

resulta, a Constituição manteve sua lógica bipartite ao tratar de bens estatais. A lacuna não tem expressiva implicação para o debate acerca da existência de bens municipais, pois estes nunca dependeram de norma constitucional para que fossem reconhecidos no ordenamento jurídico⁵. Assim como os Estados e a União, os Municípios adquirem bens por meio de instrumentos negociais e por seus poderes administrativos, como o de desapropriação, um exame da legislação infraconstitucional, todavia, mostra a existência de certos bens reservados por natureza aos Municípios. Tem-se a norma da Lei de Parcelamento do Solo, que confere aos municípios as áreas comuns e vias de loteamentos (Lei nº 6.766/1979, art. 9º, §2º, III). Também o Estatuto da Cidade, pelo qual o Município está autorizado a cobrar pelo solo criado, ou seja, pelo direito de construir entre o coeficiente básico e o coeficiente máximo estabelecido na legislação urbanística municipal (arts. 28 ao 31). Existem, ainda, situações em que a legislação infraconstitucional reserva o destino de certos bens particulares ao patrimônio municipal. Há bens que não são municipais nem por essência, nem pela origem, mas sim por destinação diante de sua condição eventual. Nesse sentido, o Código Civil prevê que o Município absorverá os bens descobertos sem dono conhecido (art. 1.237) e os bens das heranças vacantes (art. 39, parágrafo único). Não bastassem as hipóteses legais mencionadas, da lista de bens reservados à União e aos Estados na Constituição se extraem outros bens reservados aos Municípios. Isso se vislumbra no art. 20, IV, no qual resta explícita a propriedade dos entes locais sobre ilhas costeiras que contenham suas sedes políticas, excluindo-se delas as áreas afetadas a serviços ou a unidades ambientais federais – as quais continuam sendo bens da União. Se a sede do Município estiver na ilha costeira ou oceânica, a Constituição lhe garante a propriedade dessa porção territorial. Em relação as águas, o Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), estabelece em seu art. 29, inciso III que:

As águas públicas de uso comum, bem como o seu álveo, pertencem:

III – Aos Municípios:

a) quando, exclusivamente, situados em seus territórios, respeitadas as restrições que possam ser impostas pela legislação dos Estados.

⁵ MARRARA, Thiago. Bens públicos na Constituição de 1988: repartição federativa, monopolização e classificação. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 18, n. 74, p. 125–146, 2018. p. 140. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1048>. Acesso em: 25 mar. 2025.

§ 1º Fica limitado o domínio dos Estados e Municípios sobre quaisquer correntes, pela servidão que a União se confere, para o aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica, e para navegação;

§ 2º Fica, ainda, limitado o domínio dos Estados e Municípios pela competência que se confere a União para legislar, de acordo com os Estados, em socorro das zonas periodicamente assoladas pelas secas.

No entanto, a partir da nova ordem constitucional e com a edição da Lei Federal nº 9.433/1997, consolidou-se o entendimento de que todas as águas são de domínio público partilhado entre Estados e União. Diante dessa interpretação, foram extintas as águas municipais e as particulares. Dessa forma, o domínio estadual apreendeu para si todas as águas que não fossem de domínio federal. Portanto, tacitamente se revogou a possibilidade de águas municipais e particulares previstas no Código de Águas. De todo modo, eventuais dúvidas sobre a não recepção constitucional das águas particulares foi completamente extinta com a edição da Lei supramencionada que declarou as águas como bens públicos.

Registre-se, por fim, que o legislador estadual está autorizado a destacar parcela do patrimônio do Estado e destiná-la aos Municípios. Por mandamento da Constituição estadual, é possível transferir ao ente local terras devolutas que a Constituição Federal reservou aos Estados. Todavia, ao legislador estadual não se permitirá a transferência de bem reservado e exclusivo por sua natureza.

Cumpre ainda registrar que a Lei 9.433/1997, consoante o texto do art. 1º que indica que “a água é um bem de domínio público”, no que se segue que a definição de seu domínio é tema relevante para que se possa estabelecer uma gestão adequada e eficiente desse recurso. No mais há que se considerar a água como bem de uso comum do povo, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, onde se lê: “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”. De sorte que se deve levar em consideração na análise da dominialidade estabelecida na Constituição, de que o “ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem o poder de autotutela do bem), na substância

é um simples gestor do bem de uso coletivo”⁶. O próprio Código Civil, em capítulo específico sobre bens públicos nos informa que em seu art. 99 serem aqueles de “I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”. De modo que a legislação foi muito feliz ao estabelecer essas diretrizes como forma de evitar que o uso da água não pode ser apropriado por uma só pessoa que seja, física ou jurídica, em detrimento de outras. Ao poder público caberia apenas realizar a gestão para proteção, conservação e recuperação das águas, garantir o acesso de todos ao bem como requisito fundamental para concretização das garantias fundamentais emanadas da Constituição Federal. Será por meio da outorga, da concessão e autorização como instrumentos jurídicos para que o Estado possa atingir os objetivos desejados para o interesse público, afastando-se, de plano, interesses particulares no manejo e uso do bem público água.

Retomando o art. 20 da Constituição Federal, tem-se que o inciso III indica que “São bens da União: III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”, já o Inciso VI do mesmo artigo indica que também o “mar territorial” é de domínio da União. O texto difere daqueles de Constituições anteriores, tendo sido acrescentada a palavra “rios”, no entanto há que se considerar, no caso, que as “correntes de água” contida no texto já abarcaria a ideia de rio, tal medida foi implementada pelo constituinte no sentido de dar diferenciação ao termo rio, uma vez que se trataria de um curso de água mais volumoso e retirar o caráter genérico atribuído. Nesse sentido Cid Tomanik Pompeu nos informa que o termo “correntes de água” é “conceito popularmente conhecido, o que espareceria qualquer dúvida ou interpretação restritiva”⁷, de todo modo tal modificação no texto de 1988 não teve o condão, como desejado, de aclarar os conceitos. E mais adiante que “o vocábulo rio é totalmente desnecessário, uma vez que a expressão “correntes de água” os abrange, servindo este apenas para gerar confusões interpretativas, a despeito do propósito contrário de seus idealizadores”.⁸

⁶ GIANNINI, Maximo Severo. *Instituzioni di Diritto Amministrativo*, 2ª ed., Milão, Giuffrè, 2000. p. 561 *apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Brasileiro e Internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 25.

⁷ POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 53.

⁸ Op. cit. p. 56.

Em relação aos potenciais de energia hidráulica está claro que estes pertencem à União, cabendo-lhe apenas a outorga para o aproveitamento, mediante autorização ou concessão, de sorte que “as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”, consoante “o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional”.⁹

Os “terrenos marginais” são aqueles que, banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 metros medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias¹⁰. Já as “praias fluviais” carecem de uma definição mais precisa, segundo apregoa Cid Tomanik Pompeu¹¹. Neste caso, infere o autor, utiliza-se a alusão a “praias marítimas”, este sim com conceituação prevista, de modo que estas são “áreas cobertas e descobertas periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areia, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou , em sua ausência, onde comece um ecossistema”¹². De todo modo, a justificativa para inclusão dos termos no texto constitucional para conferir a titularidade de bens da União se deveu a uma justificativa de que somente dessa maneira estaria garantido o acesso de todos aos corpos de água, entretanto o que de verdade ocorreu foi o confisco e restrição de bens estaduais, municipais e até de particulares, não tendo qualquer sentido a União ter a competência do domínio, por exemplo, de uma ilha pluvial em rio que estivesse contido inteiramente em território estadual.¹³

No que se refere as águas fronteiriças e transfronteiriças, sejam elas porque se estendem em mais de um Estado ou porque banham regiões onde há fronteiras entre países, tem-se que se a Constituição Federal atribuiu a dominialidade à União. Incluem-se no conceito tanto bacias hidrográficas, como rios, lagos, aquíferos

⁹ Art. 176 e §1º da Constituição Federal de 1988.

¹⁰ Art. 4º do Decreto-lei 9.760, de 05.09.1946.

¹¹ POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 55.

¹² Art. 10, § 3º, da Lei 7.661, de 16.05.1988, regulamentada pelo Decreto 5.300, de 07.12.2004.

¹³ *Direito de águas no Brasil*, op. cit. p. 54.

e demais corpos hídricos cujas águas são compartilhadas por dois ou mais estados ou países.

Acerca do domínio dos Estados, a Constituição Federal estabelece que incluem-se em bens destes “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União” (art. 26, I) e também “as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União” (art. 26, III). O texto é claro, estando o recurso hídrico em território exclusivo do estado, a este caberá a gestão sobre a dominialidade, banhando mais de um estado, aplica-se a regra do art. 20 da Constituição Federal, cabendo à União domínio.

Em relação aos Municípios, podem complementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, II). Nesse sentido, abriu-se largo caminho para, em especial, nas Leis Orgânicas Municipais, serem disciplinadas questões relativas às águas. O ideal teria sido que as águas de interesse exclusivamente local integrassem os bens dos municípios, o que não ocorre. De fato, Cid Tomanik Pompeu ao comentar a Constituição Federal de 1988 em relação a dominialidade dos Estados informa que:

Entre os bens dos Estados, estão incluídas as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União. Com isso, desaparecem, sem qualquer vantagem prática, as águas comuns, as particulares e as municipais (art. 26, I). Resta saber o que o Poder Judiciário decidirá a respeito, tendo em vista a garantia do direito de propriedade, estabelecida no mesmo texto constitucional (art. 59, XXII).¹⁴

Ainda sobre a titularidade municipal dos recursos hídricos, anota Ricardo Marcondes Martins que esta jamais poderia se confundir com a titularidade da prestação de serviços de distribuição de água pois se:

os Municípios não são titulares dos recursos hídricos, também não podem ser titulares do serviço de saneamento que, na maioria das hipóteses, depende de utilização da água. Trata-se, porém, de uma falácia. Do fato de o

¹⁴ POMPEU, Cid Tomanik. Recursos hídricos na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 186, p. 10–25, 1991. p. 22. DOI: 10.12660/rda.v186.1991.44633. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44633>. Acesso em: 8 abr. 2025.

Constituinte ter atribuído a um ente da federação a titularidade de um bem necessário à prestação de um serviço não se extrai, necessariamente, que tenha atribuído a titularidade do serviço a esse mesmo ente. Tudo depende da análise sistemática do texto constitucional, análise que pode confirmar ou infirmar essa associação. O próprio texto constitucional, em vários momentos, comprova exatamente o contrário: os Estados são titulares de muitos rios, mas a União é titular do potencial de energia hidráulica. No caso do saneamento básico: o serviço, por ser predominantemente local, é privativo dos Municípios, mas a água, necessária para prestação dos serviços, é estadual ou federal.¹⁵

Por isso a necessidade de se separar bem os institutos. De fato, uma coisa é a prestação de serviços de saneamento, diremos, local, outra coisa é o ente que detém o domínio do bem público água e sua outorga, necessária à esmerada prestação do serviço.

Em relação a outorga de recursos hídricos esta pode ser entendida como a autorização da administração pública para que um determinado sujeito, seja ele público ou privado, se utilize privativamente do recurso hídrico. Para Maria Luiza Machado Granziera:

A outorga do direito de uso da água é o instrumento através do qual o Poder Público atribui ao interessado, público ou privado, o direito de utilizar privativamente o recurso hídrico. Constitui um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme dispõe a art. 5º, inciso III, da Lei nº 9.433/97, assim como das várias políticas estaduais.¹⁶

A Lei nº9.433, de 8 de janeiro de 1997, regulamentou parcialmente o art. 21, inciso XIX da Constituição Federal, através da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Em seu art. 1º indicou os fundamentos da norma: (1) água é um bem de domínio público; (2) a gestão deve ser descentralizada e participativa; (3) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para planejamento e gestão dos recursos hídricos. Já o art.4º determina que a União e os Estados devem se articular para implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Isto significa que a União, através da ANA e as autoridades

¹⁵ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 19.

¹⁶ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 179.

estaduais devem atuar harmônica e complementarmente através de um sistema unificado, específico para cada bacia hidrográfica, para outorga, fiscalização e cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Nos termos do art. 11 define-se que o regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água. Assim a outorga tem por finalidade o controle e a fiscalização dos usos dos recursos hídricos, a partir do que foi fixado nos Planos de Recursos Hídricos elaborados para cada bacia hidrográfica, devidamente aprovados pelo respectivo Comitê, com a finalidade de adequar os usos às necessidades ambientais e garantindo o equilíbrio e sustentabilidade ambiental.

A leitura do art. 12 da referida lei, confere as hipóteses em que se faz necessária a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, cuja transcrição trazemos. São elas: I - a derivação ou captação de parcela de água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; II - extração de aquífero para consumo final ou insumo de processo produtivo; III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

Especial atenção merece a disposição legal inserida no § 1º do art. 12, da “Lei de Águas”, porque cuida ele de relacionar os casos de dispensa da outorga. São eles: 1º - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; 2º - as derivações, captações e lançamentos insignificantes; e 3º - as acumulações de volumes de água considerados insignificantes.

Por fim a competência para a outorga está prevista no art. 14, que se efetiva por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal. A autoridade competente a que se refere o texto legal é aquela a cuja esfera pertence o domínio das águas. Assim, na esfera federal, atualmente, essa competência é da Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei n. 9.984/00 (cf. art. 4º-IV). Já na esfera estadual ou do Distrito Federal, a outorga compete aos órgãos indicados nas respectivas legislações.

Em síntese, pelo tudo mais exposto, tem-se que o regime jurídico de outorga de uso de água, bem como a dominialidade são abarcados pela tutela do Estado-membro ou da União, a depender dos análise dos elementos que compõem a estrutura jurídica da outorga e das características do “corpo d’água”. Isto não quer dizer que outros entes não se possam valer do devido uso do bem água. De fato, não se pode admitir, por exemplo, que um município, ao se deparar com situação que que necessite utilizar um determinado corpo de água para abastecer emergencialmente caixas de água de um hospital, não possa fazer uso de um manancial em local próximo. Veja que o mesmo acontece com a prestação de serviços públicos de saneamento básico. Diversos municípios pelo Brasil possuem serviço próprio de distribuição de água potável, desvinculado de uma companhia estadual, nem por isso, não têm acesso aos mananciais estaduais que são de dominialidade do Estado-membro. Ocorre que, quando um ente federativo detém competência privativa para a prestação de determinado serviço público e, para tanto, necessita utilizar bem de titularidade de outro ente federativo, a outorga para uso desse bem assume caráter vinculado. Isso significa que o ente titular do bem não pode recusar a autorização de uso ao ente responsável pela prestação do serviço, sob pena de inviabilizar o exercício legítimo da competência constitucional. Tal regra, embora não expressamente prevista, está implícita no ordenamento jurídico, conforme bem esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello. Ao analisar o uso de espaço público por concessionária da União para instalação de equipamentos essenciais à prestação do serviço de telecomunicações, o autor asseverou que:

Ora, se há, pois, direito ao exercício das atividades em causa e, conseqüentemente, à utilização dos meios e equipamentos que lhe são inerentes, segue-se, por derivação lógica irrefragável, que o Município não dispõe de aptidão jurídica para, a seu critério, isto é, discricionariamente, deferir ou indeferir licenças para instalação dos equipamentos em apreço. Deveras, se a autoridade municipal pudesse, ao seu líbito, invocar razões de interesse público para outorgar ou denegar licenças de instalação, nela é que estaria retida a aptidão jurídica para ensejar ou obstaculizar as atividades de telecomunicações. Em suma, a União ficaria a depender de um *nihil obstat* editado pelos Municípios, conclusão esta que ninguém da área jurídica, em seu juízo normal, encamparia.¹⁷

¹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Competência urbanística municipal e competência da União em matéria de telecomunicações: interferências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 43, p. 26-35, 2003. p. 31.

Neste ponto, há que se considerar que o instituto jurídico da prestação de serviços públicos, imbrica-se com o instituto da outorga, uso e exploração de bem público, sem o qual, a devida prestação à população não poderá ser concretizada, em fase disso, torna-se obrigatória a licença de uso a que faz jus o ente que necessita deste para a realização de atividade pública essencial. Bem por isso, é natural que, em face das mais diversas peculiaridades regionais relativas as estruturas dos corpos de água no Brasil, bem como em razão da complexa atividade de infraestrutura para prestação de serviços de saneamento básico, seja muito comum a titularidade do uso ser diversa da titularidade da prestação do serviços de saneamento básico, institutos de natureza jurídica diferentes, mas que se coadunam juridicamente com o fito de produzir os efeitos necessários para o atendimento das demandas sociais constitucionalmente instituídas, caso do saneamento básico. A Lei Federal nº 9.433/1997, em seu artigo 12, dispõe de forma expressa que o ente federativo responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico deve obter, junto ao titular do recurso hídrico, a correspondente outorga de uso. Tal ato, no entanto, configura exercício de competência vinculada. Isso significa que, uma vez atendidos os requisitos legais estabelecidos pelo ordenamento, o ente titular do serviço possui um verdadeiro direito público subjetivo à outorga do uso do recurso hídrico necessário à efetiva prestação do serviço, não cabendo discricionariedade por parte do ente outorgante¹⁸. Este o sentido lógico previsto na norma, porém, em muitos casos, utiliza-se dessa distinção entre a competência para outorga do uso e titularidade da prestação do serviço, para corroborar teses que afrontem o tecido Constitucional. É o caso, por exemplo de avocação de competência de caráter local, em face de companhia estadual de serviços de saneamento, vez que esta, por via expressa do Estado-membro, titulariza a outorga. Muitos desses argumentos foram produzidos em razão do julgamento da ADI 1.842/RJ, que examinaremos ainda neste Capítulo, porém, neste ponto, cumpre estabelecer a regra hermenêutica pela qual o uso do bem pelo ente que titulariza o serviço é vinculada e nem por isso é possível extrair dessa regra qualquer interpretação que faça transmutar a competência, tanto de um, como de outro instituto em face dos entes estatais, asseverar tal medida não tem sequer sentido lógico-jurídico, o que só pode ser explicado, portanto, pela via de

¹⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 20.

interesses outros, que não aqueles que se coadunam com a escorreita hermenêutica normativa, carreando em si consistente inconstitucionalidade.

2.2 As competências para gestão hídrica na Constituição Federal de 1988

Do ponto de vista legislativo, as competências estão dispostas no art. 22 (competência privativa da união), 24 (competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal), 25 § 1º (competências dos estados), 30, I e II (competência dos municípios) e 32, §1º (competência do Distrito Federal). A União legisla sobre águas, podendo lei complementar autorizar os estados a fazê-lo sobre questões específicas da matéria (art. 22, IV e parágrafo único).

Sobre o tema água, cabe ainda à União compete “instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso” (art. 21, XIX). Nesse mesmo inciso há lei que estatui sobre regulamentação da Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997). Nesse ponto ao analisar as competências da União deve-se ter em mente que esta tem dupla competência: criando o direito relativo às águas quando está a exercer a competência privativa e edita normas administrativas sobre as águas de seu domínio. No primeiro caso há que se considerar como direito de águas não como aqueles “meramente administrativas. A criação do direito de águas no Brasil, p. ex., pode versar sobre: domínio de álveos e margens, aluvião, avulsão”¹⁹, ou seja, trata de normas gerais orientadores de como deverão se comportar o sistema jurídico para tratar do tema. No caso dos Estados, estes também poderão criar direito, nos termos do art. 24, parágrafo único, mediante edição de lei complementar federal.

Os Estados poderão legislar sobre a gestão das águas do seu domínio, como indicado no dispositivo constitucional. Paulo Affonso Leme Machado ao discutir essa competência específica nos diz que:

A divisão do domínio de águas no Brasil sob a perspectiva de uma política pública que tenta evitar o absolutismo do poder central. A união detém o controle da entrega ou da divisão de todas as águas do país. A Constituição classificou

¹⁹ POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 47.

as águas em federais e estaduais, não tendo desejado prever somente águas nacionais, a serem geridas exclusivamente pela União.²⁰

Trata-se da competência concorrente instituída por meio do art. 24 da Constituição Federal, assim os Estados podem estabelecer, de forma suplementar à competência da União, aquelas normas que se refiram ao meio ambiente (o dano e a proteção), como estabelecer normas para o controle de efluentes lançados nos cursos de água, entre outros incisos VI e VII da Constituição Federal).

Nesse contexto, embora seja evidente que a criação de direitos sobre as águas constitui competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal, a titularidade das águas, enquanto bem, será definida conforme sua localização geográfica. Assim, dependendo de sua situação, poderão ser classificadas como bens da União ou dos Estados. Essa lógica, contudo, não se aplica ao aproveitamento energético decorrente da utilização da água, caso em que a competência legislativa da União prevalece independentemente da localização do recurso hídrico, nos termos do modelo federativo constitucional. Sendo assim, em razão da existência de águas de seu domínio, as quais os Estados têm o dever-poder de administrar, torna-se indispensável interpretar o texto constitucional no sentido de permitir que isso ocorra. Do contrário, a sua inclusão entre os bens das unidades federadas seria inócua, pois num estado de direito, impossível geri-las sem editar normas. Não se pode ser negada aos Estados a competência para baixarem normas administrativas sobre a gestão das águas do seu domínio, sendo vedado na verdade a criação do direito sobre águas. O problema reside no fato de que o art. 24 da Constituição Federal confere aos Estados competência concorrente na criação de direito ser possível aos Estados, apenas mediante autorização mediante lei complementar.

Já no âmbito municipal não há menção específica em relação à gestão hídrica, no entanto o legislador ao estabelecer no art. 30, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (incisos I e II), está na verdade a criar precedentes para que estes possam estabelecer normas e políticas que estejam em consonância com atividades relacionadas às águas em que o interesse local é evidente. Nesse

²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Brasileiro e Internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20.

sentido a política sobre os efluentes domésticos e industriais, sendo de inegável interesse local, são exemplos de como o Município pode suplementar, de forma mais restritiva, as normas de emissão federais e estaduais, como, também, poderá ter norma autônoma, comprovado o interesse local. Também compete ao Município registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI).

Impende ainda, neste ponto, inferir sobre a competência administrativa, ou seja, aquele que confere ao ente a titularidade da prestação do serviço. É o que já dissemos sobre a titularidade da prestação de serviços de saneamento básico, nos termos do art. 30, Inciso V da Constituição Federal, conquanto 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”. Desse modo a competência legislativa para criar direito em relação à água é de alçada do Estado-membro e/ou da União, mas a atividade que decorre do uso do bem para levar água potável à população, consoante o que discutimos no Capítulo 2, é de alçada Municipal.

Por derradeiro e com o intuito de introjetar em linhas gerais a delimitação deste estudo e da análise que pretendemos realizar adiante, impende trazer uma distinção existente entre algumas etapas do processo industrial relativo aos serviços de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários. De fato, pode existir, em alguns casos, uma certa dissensão em relação a classificação dos institutos jurídicos relativos a algumas dessas etapas. Assim, por exemplo, a etapa que diz respeito a captação e tratamento de água, seria, em tese, possível que a competência esteja imbricada com a titularidade da outorga e uso dos recursos hídricos, pois se trata de exploração de um bem público de dominialidade do Estado-membro ou da União. De fato, a exemplo da a etapa do processo industrial de saneamento básico relativa ao tratamento de água bruta, é plausível que seja realizada em termos regionais, uma vez que nem todos os municípios deteriam mananciais para captação de água bruta e assim a captação de água, por exemplo, poderia ter tratamento jurídico análogo à da gestão dos recursos hídricos, em face do instituto da outorga. Outrossim, decorre da análise que empreendemos sobre os serviços públicos no Capítulo 3, que existem atividades que são, *per si, uti singuli* e outras *uti universe*, sendo, portanto, de estrutura jurídica diferente, o que carrega sobre si a necessidade de tratamento diverso a cada um dos institutos. Trataremos em

seguida dessa necessária distinção para conformação das teses que serão sustentadas adiante.

2.3 Distinção entre os serviços de captação, produção e tratamento de água e distribuição de água potável

Os serviços de saneamento básico, nos termos aqui adotados, ou seja, atinentes aos serviços de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários, em especial o primeiro, se compõem de uma diversidade de atividades para o atingimento do objetivo final, que é o fornecimento de água potável à população. Desse modo, para que a atividade ocorra, será necessário, em primeiro lugar, a captação da água de um manancial, seu transporte até uma estação de tratamento de água (adução), que em seguida contém uma determinada estrutura de engenharia responsável por procedimentos técnicos para o devido tratamento e transformação em água potável e posteriormente resultando em um produto adequado para a distribuição aos usuários. São, portanto, atividades que possuam naturezas e características distintas entre si, que por sua vez determinam um tratamento jurídico diferenciado.

De fato, a um olhar mais detido em relação a estas etapas do processo industrial do abastecimento de água potável, constata-se que a subatividade de tratamento de água, por exemplo, não pode carrear sobre si a característica de atividade que seja passível de individualização, permitindo a singularização perante um usuário. Não é possível, nesse caso, atribuir que determinada quantidade de água tratada seja de destinação a um determinado usuário. Na verdade, o processo de tratamento de água visa a beneficiar um conjunto de usuários de determinada localidade que fazem parte do sistema de saneamento. Nesse sentido, dita etapa não se coaduna com o regime jurídico de serviço público, trata-se, na verdade, de atividade de infraestrutura indivisível e inespecífica que é necessária para a concretização do serviço público de distribuição de água potável. Ademais consubstancia-se em atividade em que o Estado tem o dever de realizar, consoante o objetivo do desenvolvimento nacional, bem como dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal. São, portanto, atividades *uti universe*, em que a prestação não se coaduna com o regime jurídico de serviços públicos, de competência distinta ante o ordenamento vigente. Bem por isso, a necessária divisão da atividade de

saneamento básico em subatividades para poder realizar-se a devida análise da estrutura jurídica em razão da titularidade das mesmas. De fato, esta titularidade é diversa e deve ser vinculada à regra constitucional do pacto federativo e da divisão de competências.

Em colação a Pedro Serrano, vê-se que as atividades de saneamento devem de fato ter tratamento jurídico distinto, ao que:

Também no plano material o serviço de distribuição de água pode ser e é prestado de forma local, podendo e muitas vezes sendo prestado por entidade local diferenciada da que produz a chamada água bruta. É o que se observa no exemplo de importantes Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, como Mauá, Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema, que possuem ou possuíram seus próprios sistemas de distribuição de água, adquirindo a água bruta tratada da Sabesp, empresa estadual de saneamento. Não há, portanto, caráter material necessário de predominância regional na prestação dos serviços de distribuição de água em regiões conurbadas ou também em Municípios não conurbados.²¹

Por conta dessa característica, e considerando ainda a definição de serviços públicos que propusemos no Capítulo 3, ou seja, a de que deve haver uma implicação de possibilidade de materialmente permitir a oferta de utilidade a toda comunidade, passível de ser tomada singularmente pelo administrado; pode-se sintetizar que, para o caso da captação, adução e do tratamento de água bruta, não seria possível, em tese, atribuir a característica de um serviço público, pois este não seria fruível a cada um dos administrados. Um bom exemplo vem do setor de energia elétrica, vez que, de um lado existiria a produção de energia elétrica por meio da captação de manancial hídrico e de outro, posteriormente, a distribuição dessa energia. Este último, evidente, que não tem caráter de serviço público pois “não resulta, *per se*, em oferecer utilidade à comunidade, fruível singularmente pelo administrado, não se enquadrando, portanto, na definição extraída de nosso ordenamento”²².

De fato, as atividades relacionadas a captação, adução e tratamento de água são bastante distintas das de distribuição de água e também é

²¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 220.

²² Op. cit. p. 218.

fato que a atividade de tratamento não tem o condão de firmar-se como passível de fruição individual aos administrados, senão como etapa necessária para a realização do processo de distribuição de água, esta sim de fruição individual. E neste sentido teria total cabimento em se proceder um tratamento jurídico diferenciado a cada uma destas etapas do processo de distribuição de água potável.

A distinção entre os regimes jurídicos aplicáveis à produção e à distribuição de água não depende de legislação infraconstitucional para ser reconhecida, pois decorre diretamente das normas constitucionais que disciplinam a repartição de competências no âmbito do pacto federativo. Com efeito — e aqui é importante reforçar — a atividade de produção de água tratada não configura, em si, um serviço público, uma vez que não envolve a oferta de utilidade individualmente fruível pelo administrado. Trata-se, na realidade, da utilização e exploração de um bem público — o recurso hídrico — a partir do qual se extrai a água bruta para fins de tratamento, cuja destinação é voltada a um conjunto de indivíduos beneficiários, sem, contudo, envolver a fruição direta e individualizada típica dos serviços públicos *uti singuli*.

A titularidade da atividade de produção de água tratada, portanto, pertence ao ente federativo detentor do domínio sobre o recurso hídrico utilizado. Por outro lado, a atividade de distribuição de água tratada se enquadra perfeitamente na definição jurídica de serviço público, por se tratar de uma utilidade de fruição individual, voltada ao interesse direto da população da localidade atendida, conformando-se aos critérios doutrinários e jurisprudenciais próprios da categoria.

Como dissemos na parte inicial deste Capítulo a água é um bem público, sendo, portanto, de dominialidade do ente a que pertença (Estado-membro ou União), incidindo, nesse caso, que o uso se estabeleça mediante relação de outorga, concedida de forma vinculada ao ente que desejar fazer uso do bem. Como dissemos, a vinculação ocorre no âmbito da regra constitucional segundo a qual, não pode o titular do bem recusar, se atendidas as exigências legais, a outorga do uso ao ente que deve prestar o serviço.²³ Os municípios, como dito, não são titulares das águas, porém a prestação do serviços cuja utilização da água seja necessária, não pode ser obstruída pelo ente detentor do bem, sob pena de macular a norma constitucional ao incorrer na impossibilidade da prestação de serviços adequada à

²³ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 19.

população. Nesse sentido, caso um município queira fazer uso de um bem público (água) para concretizar o serviço público de distribuição de água potável, poderá fazê-lo sem qualquer óbice, se atendidos os requisitos necessários à outorga do bem, não podendo o titular do bem inferir qualquer relação obrigacional desarrazoada no sentido de titularizar convenientemente o uso do bem público relacionado, sob pena de maculação do pacto federativo e da divisão de competências. De fato, o titular do serviço público de saneamento básico, entendido no escopo delimitado para este estudo, ou seja, a distribuição de água potável, é o ente local, de modo que a usurpação dessa competência sob o pretexto de se atribuir dita titularidade atrelando-a ao uso do bem, será quinado de inconstitucionalidade, se norma nesse sentido seja admitida. Nesse diapasão com pena de ouro, Pedro Serrano adverte que:

Não haveria qualquer sentido jurídico ao dizer que a produção de água tratada em recurso hídrico estadual é acessória em relação à distribuição ou vice e versa, no sentido de dizer que o ente titular do principal titularizaria também o acessório, isso porque implicaria tratamento desigual entre entes federados, resultando em subtração da competência municipal pelos Estados-membros, ou ao contrário, conforme o caso. Há uma ordem, um comando, decorrente do princípio federativo ao incidir sobre esta situação, determinando que produção e distribuição devem ser atividades distintas, pois atribuições de entes distintos e iguais entre si no plano federativo.²⁴

Por essa razão é que se o ente local, decidindo fazer uso do bem público, para, às suas expensas, prover a atividade de infraestrutura para concretização do serviço público, poderá fazê-lo e para tanto sem que haja qualquer óbice nesse sentido. O município pode, por exemplo, construir a infraestrutura necessária para captação e tratamento de água bruta, realizar a atividade, que chamamos de etapas do processo de saneamento básico, para a posterior distribuição de água potável, sem que seja submetido à obrigatoriedade de se associar a ente que titulariza o uso do bem. De outra ponta também poderá fazê-lo com vistas a prover maior eficiência por conveniência e oportunidade em sede de região metropolitana, se assim entender, mas nunca em face de regra vinculada, pois disto decorre a aquiescência ao princípio federativo. De fato, a titularidade do uso do bem público

²⁴ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 222.

água, se coaduna com o regime de bens públicos, portanto de competência da União ou Estados-membro, por essa razão a titularidade da atividade de infraestrutura também deve seguir essa regra²⁵. O Estado-membro pode e deve realizar a atividade de infraestrutura para a captação e o tratamento de água, pois é atividade acessória do uso do bem, porém o ente local não pode ser vedada a realização da atividade se assim decidir. Veja-se que existem no Brasil inúmeros exemplos de municípios que fazem a prestação de serviços públicos de distribuição de água, e possuem também toda a infraestrutura de captação, reservação e tratamento de água bruta²⁶.

Por outro lado, quando se fala na infraestrutura necessária para realizar-se, por exemplo, a captação e tratamento de água, é assente a ideia já anteriormente discutida quanto a seu caráter indivisível e inespecífico e, portanto, inquinada da impossibilidade de se atribuir determinado *quantum* da atividade que permita aferir a escorreita prestação em face de uma relação obrigacional entre o usuário e o prestador. Trata-se assim de atividade que carece de elementos materiais que permitam o fracionamento desta em relação ao beneficiário, seja porque a atividade em si é indivisível, ou seja, não é possível atribuir *quantum* da prestação, seja porque seus destinatários não podem ser particularizados, sendo, portanto atividade que se realiza para um todo coletivo. Por isso mesmo, ditas atividades se conformam mediante uma relação de salvaguarda do Estado em face de direitos previstos ao cidadão, bem como para se conquistar o impulso desenvolvimentista²⁷.

²⁵ Fernando Froés apresenta, nesse sentido, um elenco de elementos definidores que estão presentes em todos os setores econômicos de infraestrutura. Infere o autor: "(i) a infraestrutura pública é formada por conjunto de equipamentos e serviços necessários ao funcionamento de uma organização ou para viabilização de uma atividade; (ii) toda infraestrutura de um país é uma obra ou instalação, criada artificialmente; (iii) normalmente a infraestrutura encontra-se vinculada à exploração de um serviço público ou a um uso geral; e, (iv) tem-se como titular da infraestrutura pública, geralmente, a Administração Pública". Cf. FRÓES, Fernando. "Infraestrutura pública: conceitos básicos, importância e a intervenção governamental". In: CARDOZO, José Eduardo Martins *et al.* (Coord.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Vol. II. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 220. Quando Augusto Dal Pozzo se nos oferece sua definição de infraestrutura, entre os elementos formadores do conceito encontra-se a "ideia de prover, manter e operar ativos públicos de modo a oferecer um benefício à coletividade". Para o autor os ativos públicos são uma espécie de bem de uso especial, de maneira que sua operação e manutenção ofereçam benefícios concretos à sociedade. Cf. DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 70.

²⁶ Um exemplo é o DAE de Jundiá que oferece o serviço de distribuição de água e coleta e de esgotos sanitários, bem como realiza as atividades de tratamento e adução de água, bem como o tratamento e disposição de esgotos sanitários.

²⁷ Augusto Dal Pozzo em seu trabalho sobre o direito administrativo da infraestrutura assevera que é dever do Estado proceder ao desenvolvimento nacional, nos termos do comando prescrito no inciso II, do art. 3º, da Constituição Federal. Infere o autor: "não há forma de se alcançar o desenvolvimento nacional sem que se desempenhe, obrigatoriamente, o exercício da atividade de infraestrutura, seja diretamente, seja com a participação privada por meio dos modelos concessórios e, em menor intensidade, de contratação pública tradicional, colocados à disposição do administrador". A tese do

Um bom exemplo de atividade que seja ao mesmo tempo indivisível e inespecífica são aquelas relacionadas a serviços de provisão, operação e manutenção da iluminação pública, pois ela deve ser prestada em face de uma obrigação Estatal em fornecer esta utilidade aos cidadãos, se realizando para um conjunto de pessoas em determinado espaço geográfico, não permitindo que a atividade seja fracionada a ponto de determinar o quantum utilizado por cada membro do espaço coletivo destinatário da utilidade.

Assim, ao tratar a produção de água e o serviço de distribuição no mesmo plano jurídico, significaria incorrer em uma inconsistência. De fato, já dissemos, o instituto da outorga se presta a obter a autorização para o uso do manancial por aquele que detém a titularidade do mesmo, no caso da água, pode ser de titularidade da União ou Estado-membro. Assim quando uma empresa ou autarquia necessita fazer a captação de água com fins de tratamento de água, deve proceder a outorga junto ao ente competente. Em relação a distribuição de água potável, Luiz Henrique Antunes Alochio ensina com precisão que:

Não podemos confundir o serviço de saneamento básico-água com a outorga de água bruta, para prestação daquele serviço. A distinção é relevante, especialmente para sabermos que a titularidade da água-bruta (se da União ou se do Estado) não altera, por si só, a titularidade da prestação de serviços de saneamento (essencialmente Municipal, por ser de interesse local).²⁸

Desse modo, concluímos que deva haver a separação dos institutos com o fito de organizar a estrutura jurídica que pretendemos construir em relação aos serviços públicos de saneamento básico, sendo estes relacionados a tão somente os serviços públicos de distribuição de água potável, pois somente estes podem ser considerados serviços públicos. O Regime jurídico atinente a produção, captação ou adução de água, por exemplo, se relaciona com a outorga de recursos hídricos, é atividade de infraestrutura em sentido *uti universe*, não perfazendo,

autor é que a atividade de infraestrutura dá azo ao cumprimento das garantias e direitos fundamentais do cidadão, entendidos em âmbito coletivo, a partir do momento em que o Estado busca cumprir o dever constitucional do desenvolvimento nacional. Cf. DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 80.

²⁸ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do saneamento: introdução à Lei de diretrizes nacionais de saneamento básico: Lei Federal n. 11.445/2007*. Campinas: Millennium, 2007. p. 17.

portanto, um serviço público em sentido estrito, decorrendo assim a insuperável necessidade de distinguir os regimes jurídicos a cada uma das etapas mencionadas.

De todo modo a titularidade da atividade e uso do bem é da União e Estados-membro, conforme alhures mencionado, mas que, optando o ente local municipal por realizar a atividade, a ele não pode ser negado o uso por via da outorga. Nesse sentido, o que de mais importante se extrai dessa ponderação é que cada ente detém a titularidade de uma determinada etapa do processo industrial do saneamento básico, sendo vedado qualquer obrigatoriedade no sentido de conspurcar a competência constitucionalmente definida, resultando em subtração da competência municipal pelos Estados-membros, ou ao contrário, conforme o caso.

Por outro lado, entendemos que o sentido do Marco da Saneamento, que apregoa que os serviços públicos de saneamento básico (art. 3º, I, a, Lei Federal nº 14.026/2020) seriam “o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e **instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais** e seus instrumentos de medição”. (grifos nossos); não se confundem com o sentido da titularidade de cada etapa do processo de abastecimento de água potável. Uma coisa é o conceito dado pela lei para os serviços de saneamento básico, outro bem diferente, é o regime jurídico relacionado as competências para a devida prestação dos serviços, que não podem de maneira alguma, caracterizar a desvinculação ao preceito constitucional do pacto federativo e da divisão de competências.

Desse modo, em síntese, e para efeitos da estrutura jurídica necessária para fixar as bases para atribuição de competências a estes serviços, no âmbito deste estudo, **preponderamos os serviços de abastecimento de água potável como sendo aqueles que se realizam no âmbito da distribuição da água aos usuários.**

Reforçando a ideia, note-se que o serviço de captação de água, por exemplo, pode ser desempenhado com maior eficiência em um contexto territorial mais abrangente, abarcando dois ou mais Municípios, seja porque tais atividades se situam no extremo oposto da cadeia de prestação (captação de água por atacado), demandando maior escala para sua viabilização; seja em razão das circunstâncias concretas de determinada localidade (notadamente características geográficas como

a ausência de corpos hídricos em determinados Municípios para a captação de água ou a disposição final do esgoto tratado). Com isso, permitir-se-á o acesso de certas localidades a mananciais ou corpos hídricos inexistentes nas suas proximidades. Frise-se que tais atividades não possuem, obrigatoriamente, caráter regional, já que, em tese, é possível sua realização integral dentro de um único Município, no entanto, como a captação depende da outorga, a titularidade de uso do bem é do Estado-membro ou eventualmente da União. Não obstante, nada impede que o município titularize as etapas do processo industrial do saneamento básico necessárias ao serviço público de distribuição de água potável (p.ex.: tratamento e captação), se assim o desejar, perfazendo para isso a outorga do uso do bem em face do Estado-membro ou da União, de modo a submeter a inevitável imbricação existente entre a prestação do serviço público a infraestrutura necessária para sua realização. Mas, frise-se, esta imbricação não é regra que condiciona a prestação do serviço, vez que o ente local poderá decidir por seu juízo de conveniência e oportunidade se deseja adquirir a infraestrutura de outro ente ou se deseja perfazer sua própria infraestrutura.

De todo modo, não nos parece ser um problema quando o ente responsável pela captação e o tratamento em determinada região possa, eventualmente, vender o produto final (água tratada) para que o ente local possa realizar a distribuição de água. É o que ocorre com diversos municípios do Estado de São Paulo, que detém o serviço local de distribuição de água potável, porém não realizam a captação e tratamento, por exemplo os municípios de Mauá, Santo André e São Caetano, que utilizam água tratada pela Sabesp. Nesse sentido é o art. 12 da Lei n. 11.445/2007, que indica claramente a possibilidade de que em um mesmo ciclo de atividades possam conviver inúmeros prestadores. Exige o dispositivo que, “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”. Assim, frise-se, existem frações dos serviços de abastecimento de água que possuem caráter inequivocamente local, como a distribuição de água, caracterizadas por redes capilarizadas diretamente conectadas aos prédios urbanos. Trata-se das atividades diretamente vinculadas aos usuários e que permitem seu acesso às utilidades públicas.

2.4 Distinção entre coleta e tratamento de esgotos sanitários

A coleta de esgoto é o processo onde o esgoto é coletado das residências, condomínios, empresas e outras fontes, e encaminhado para as estações de tratamento por meio de redes de coleta. O objetivo principal da coleta é evitar que o esgoto seja despejado diretamente no meio ambiente, causando poluição e colocando em risco a saúde das pessoas. Enquanto a coleta de esgoto é responsável por direcionar o esgoto para as estações de tratamento, é no processo de tratamento que tudo acontece. Nas estações de tratamento, o esgoto coletado passa por uma série de processos tornando o esgoto tratado e seguro para retornar ao meio ambiente como matéria preponderantemente líquida.

Assim, importante destacar que tanto a coleta como o tratamento de esgotos se realizam no interior do Município e não dependem da participação necessária de outros entes da Federação para serem realizados, não há, nesse sentido, qualquer extravasamento de limites geográficos do território do ente que condicione a realização da atividade. Ainda assim, a destinação do produto do tratamento de esgotos é realizada por meio de despejo em mananciais (rios ou mesmo oceano), mas diferentemente do processo de captação, adução e tratamento de água, trata-se de condição necessária para o processo de tratamento de esgotos que devem ser devolvidos à natureza. Não seria possível e portanto sem qualquer lógica que o produto final do tratamento de esgotos sanitários seja, por exemplo, armazenado em local diverso que não sua destinação aos corpos de água. Por tudo o mais, entende-se, neste caso, pela impossibilidade de regulação por ordem jurídica sob o regime de uso e exploração de bem público pois tratar-se-ia de norma cuja regulação seria impossível, ou seja, sem eficácia no mundo jurídico. Neste caso, diferentemente do uso e exploração de água, não há vinculação jurídica possível de ser realizada em face do instituto da outorga da subatividade de destinação final de esgotos tratados.

Ainda assim, entendemos que mesmo o tratamento de esgotos pode utilizar estruturas comuns que não aquelas que estejam no município, pois este não detém equipamento para a realização do serviço, mas que de modo algum a utilização desses equipamentos tem o condão de subtrair a competência exclusivamente local dessa atividade.

De todo modo, parece não existir polémica quanto a classificação do tratamento de esgoto em ser considerado serviço público de fruição singular aos administrados, pois este, uma vez devolvido ao meio ambiente cumpre o objetivo de ser considerado economicamente cobrado em razão individual, vez que, em tese, todo o esgoto que é coletado das residências, deverá ser tratado e devolvido à natureza em *quantum* idêntico, razão pela qual é possível a referida individualização para a devida remuneração.

3 O saneamento básico e as regiões metropolitanas

A realidade metropolitana se exprime por aquilo que Eros Grau chamou de necessidades metropolitanas, que são aquelas cujas soluções apenas possam ser equacionadas no nível regional, visto que não correspondem à simples adição de soluções isoladas e parciais. Impõem-se, segundo o autor, a “completa e perfeita integração entre todas as unidades de atuação administrativa na região metropolitana”.²⁹ Nesse sentido é que, “por sua própria natureza, a região metropolitana exige soluções unificadas, articuladas e integradas”³⁰, pois do contrário, instalar-se-ia a desestabilização do sistema e por consequência a crescente ausência do Estado naquilo que lhe é peculiar: a prestação de serviços públicos à população. Daí dizer-se que a região metropolitana é “realidade hodierna e irretorquível, da qual não se pode afastar ou renunciar, tendo-se em vista a evolução das relações em sociedade”³¹.

Deste modo, dada a complexidade existente no interior das conurbações, com evidente insuficiência de serviços públicos à população, faz-se presente a junção de esforços de entidades públicas, para a consecução de interesses coletivos, delimitando inclusive os contornos necessários para a atuação de cada ente da federação e suas respectivas funções no aparato metropolitano. Por essa razão, faz-se necessário estabelecer os instrumentos jurídicos necessários à fundamentação dessa atuação, de modo a dar maior clareza e segurança para que as decisões da Administração possam emanar os objetivos pretendidos na execução de sua

²⁹ GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão de concepções*. In Revista dos Tribunais, vol. 521, mar. 1979. p.12.

³⁰ ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998. p.171.

³¹ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 78.

atividade. Nesse sentido, não há qualquer controvérsia em afirmar, com segurança, que o saneamento básico é uma das funções públicas que mais demandam atenção nas regiões metropolitanas. Tal necessidade decorre não apenas da complexidade técnica inerente à atividade, mas também da escassez de fontes de financiamento para a execução dos planos setoriais, bem como do crescimento populacional desordenado em torno dos grandes centros urbanos, que compromete a lógica do planejamento público. Por essa razão, pode-se sustentar que uma adequada instrumentalização jurídica dos institutos relacionados às regiões metropolitanas e ao saneamento básico é essencial para a construção de soluções mais efetivas e integradas, aptas a alcançar os objetivos pretendidos — sem que isso, contudo, implique em qualquer flexibilização ou desconstitucionalização das normas regentes sobre a matéria. Construir um ambiente colaborativo é necessário, onde a integração e o planejamento são elementos de fundamental importância para a correta execução das atividades, mas essa construção deve se ater aos ditames presentes na Constituição Federal e não alicerçados em interesses alheios ao direito posto.

Essa é, portanto, a diretriz fundamental que orienta a abordagem adotada neste trabalho ao tratar da temática do saneamento básico em contexto metropolitano. Não se pretende aqui realizar uma análise exaustiva de todo o regime jurídico aplicável ao saneamento básico, tarefa que, dada a complexidade e a vastidão do conteúdo normativo e institucional envolvido, extrapolaria os limites propostos. O foco recai, prioritariamente, sobre a titularidade do serviço de saneamento básico, por se tratar de elemento estruturante de diversos pressupostos discutidos ao longo do estudo — como a configuração jurídica do Estado Federal e das regiões metropolitanas — e, sobretudo, por ser um ponto de recorrente controvérsia tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Tal controvérsia, se mal resolvida, tem o potencial de comprometer a coerência do sistema jurídico, criando entraves à atuação administrativa eficaz e dificultando o atendimento das demandas sociais por serviços públicos essenciais, com reflexos diretos no desenvolvimento social e nacional.

3.1 Competência para prestação de serviços públicos de saneamento básico

Com finalidade meramente introdutória e a fim de contextualizar a análise que se seguirá — como já mencionado no Capítulo 1 deste estudo —, é

importante reafirmar que o federalismo brasileiro se caracteriza pela sua natureza cooperativa. Com efeito, o texto constitucional consagra, no artigo 23, um amplo rol de competências comuns a serem exercidas de forma conjunta pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. No modelo cooperativo, tais entes devem atuar de maneira integrada, colaborando mutuamente na execução das funções públicas de interesse comum. No Capítulo 2, tratamos com maior profundidade dessas funções no âmbito das regiões metropolitanas, concluindo que, em razão do interesse regional envolvido, a titularidade sobre tais funções recai sobre os Estados-membros. Isso ocorre porque se está diante de serviços públicos cuja prestação, por sua própria natureza, ultrapassa os limites territoriais de um único Município, revelando-se, assim, intermunicipais e exigindo soluções articuladas sob a coordenação estadual.

De igual modo, reafirmamos que, tratando-se de função pública de interesse local, a titularidade, mesmo no âmbito das regiões metropolitanas, permanece com o Município. Nesses casos, não se admite qualquer forma de usurpação da autonomia municipal, uma vez que ao Estado-membro é facultado apenas atribuir à região metropolitana a gestão de serviços e atividades que se encontrem dentro do escopo de suas competências constitucionais como ente federado. Qualquer medida que ultrapasse esse limite e interfira na competência municipal representa, inequivocamente, afronta ao pacto federativo — o qual, por sua relevância estrutural, constitui cláusula pétrea nos termos do artigo 60, § 4º, da Constituição Federal. Assim, toda e qualquer norma que desconsidere essa repartição constitucional de competências deve ser considerada inconstitucional, por violar diretamente os fundamentos da organização federativa brasileira.

Pois bem, estabelecidas as premissas básicas, pretendemos a partir deste ponto discutir a competência para a prestação de serviços públicos de saneamento básico. Como dito também no início deste Capítulo, iremos utilizar como recorte para este estudo, os serviços de distribuição de água potável e de coleta e tratamento de esgotos sanitários, devido a reunião de elementos que os caracterizam sob a tutela de um determinante ente estatal, o município, bem como em face de sua conformação ao instituto jurídico dos serviços públicos.

O artigo 30 da Constituição Federal estabelece as competências legislativas atribuídas aos Municípios, destacando-se, especialmente, o inciso I, que confere a esses entes a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local —

mesmo quando, eventualmente, possa haver reflexos de interesse estadual ou nacional. Já o inciso II do mesmo artigo dispõe que cabe ao Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber, reforçando seu papel ativo no exercício da competência normativa. Nesse sentido, Lúcia Valle Figueiredo observa que o artigo 30, ao tratar da competência municipal para legislar sobre matérias de interesse local, consagra não apenas uma forma de competência concorrente, mas também, ainda que de maneira implícita, uma competência específica, nos casos em que o tema se restringe ao interesse exclusivamente local.³² Também José Afonso da Silva, ao discorrer sobre a autonomia municipal e seus elementos constitutivos, destaca como aspecto essencial a “capacidade de auto-administração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local)”³³, entendida como a aptidão para organizar-se internamente e prestar os serviços públicos de interesse local, de forma autônoma e eficaz. Nesse mesmo sentido, Pedro Estevam Serrano enfatiza que “aos municípios restou a competência para dispor sobre todos os assuntos que se relacionarem com o interesse predominantemente local de seu território”³⁴, reforçando a centralidade da autonomia municipal na lógica federativa brasileira. Tais entendimentos doutrinários convergem para a ideia de que a autonomia municipal não é apenas uma faculdade administrativa, mas sim um vetor interpretativo indispensável para a delimitação das competências legislativas e executivas no âmbito local.

De outra ponta, a despeito da qualificação atribuída pela Constituição Federal aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, o art. 30, inciso V, reitera que os serviços públicos de interesse da municipalidade devem ser prestados por ela, conferindo a competência necessária para a realização da atividade. Este, de todo modo, o critério objetivo que afasta quaisquer interpretações hermenêuticas que visem sobrepujar dita competência. Por isso mesmo, repise-se, que em face agrupamento urbano de região metropolitana, os serviços de interesse local, permanecem com a titularidade do ente municipal, de modo que medida normativa em sentido contrário, deverá ser considerada inconstitucional, porquanto inconsistente com o princípio do pacto federativo.

³² FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Competências administrativas dos Estados e Municípios*. Revista de Direito Administrativo, v. 207, 1997, p. 2. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46934/46290>. Acesso em: 08 abr. 2025.

³³ SILVA, José Afonso da. *Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 8.

³⁴ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 111.

Em síntese, o Município detém competência para tratar das matérias que se enquadrem como de interesse local. A dificuldade que se impõe, contudo, reside na conceituação do que se entende por “interesse local”, uma vez que tal definição nem sempre pode ser fixada de forma abstrata e rígida, devendo, ao contrário, ser aferida à luz das circunstâncias concretas de cada caso. Ainda que haja divergências históricas quanto ao vocabulário utilizado para designar essa competência — sendo denominada nas Constituições anteriores como de “peculiar interesse” e, na vigente, como de “interesse local” (conforme analisado no Capítulo 2) —, parece-nos mais adequada a interpretação que adota como critério a predominância do interesse do Município. Nesse sentido, “interesse local” não se confunde com “interesse exclusivo”, mas sim com o interesse que, embora possa tangenciar outras esferas federativas, é preponderante no contexto municipal. Tal compreensão encontra respaldo na doutrina de Sampaio Dória³⁵, posteriormente acolhida por Hely Lopes Meirelles, ao enfatizar que o critério delimitador da competência é, justamente, a predominância do interesse envolvido:

O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do município em relação ao estado-membro e ao da União tal matéria é da competência do município; se seu interesse é secundário comparativamente com o das demais pessoas político-administrativas a matéria refoge da sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto.³⁶

Dessa forma, o critério da predominância do interesse, aliado à imprescindível análise do caso concreto, constitui elemento essencial e indissociável para a adequada conceituação da expressão “interesse local”. Com base nessa interpretação, pode-se afirmar que determinadas tarefas estarão substancialmente reservadas aos Municípios, justamente por decorrerem da prevalência do interesse municipal envolvido. Isso implica reconhecer que, em praticamente todos os serviços públicos, haverá algum grau de interesse local, sendo necessário, contudo, verificar — à luz dos preceitos constitucionais — qual é a extensão e a profundidade da

³⁵ Trata-se de estudo clássico já citado anteriormente no Capítulo 2. Cf. DÓRIA, Antonio de Sampaio. *Autonomia dos Municípios*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 24, 1928.

³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 338.

intervenção municipal admitida em cada situação, com vistas a garantir uma adequada repartição de competências entre os entes federativos.

Vinícius Marques de Carvalho³⁷ sintetiza que haveriam dois elementos formadores para uma análise para determinação do interesse local, um critério histórico, segundo o qual a prestação do serviço ao longo do tempo, acabaria por consolidar a titularidade pelo ente municipal, critério que entende dificultar uma resposta homogênea a abstrata para a questão. De outra ponta um critério geográfico, derivado da circunscrição do espaço do município segundo o qual a serviço é prestado, alertando para o fato de que alguns serviços requererem redes de infraestrutura que suplantam os limites do território municipal e nesse ponto. De todo modo nos parece claro que a despeito desse compartilhamento de infraestrutura, não se pode evocar do ente que detém a competência por ser de interesse predominantemente local, a prerrogativa de legislar e atuar sobre o serviço. Nesse caso, uma solução concertada deve levar em conta que:

justamente em razão desta volatilidade que os elementos fáticos e geográfico-temporais carregam à incidência concreta do conceito normativo, é que certamente nem todas as competências estarão relacionadas na Constituição Federal, restando ao intérprete a incumbência de identificar o alcance de tal competência no caso concreto e ao legislador orgânico formular a regulação fundamental de serviços e atividades municipais.³⁸

Ricardo Marcondes Martins nesse sentido, ofereceu um bom critério a ser adotado para uma definição mais consentânea ao ordenamento vigente, ao sintetizar a definição do interesse local com base na ideia de exclusão dos serviços que são de competência da União, dos Estados-membro e de competência comum dos entes, nestes casos, por exclusão, os serviços seriam de competência local. Em suas palavras:

Afastados esses critérios, quando o serviço não estiver diretamente relacionado à segurança nacional; não precisar, pela própria natureza do serviço, ser prestado de forma uniforme em todo o território nacional ou em determinada região estadual; quando sua prestação, pela

³⁷ CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 380-381.

³⁸ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 113.

própria natureza do serviço, não ultrapassar o território do Município, caracteriza-se o interesse local: o serviço é afeto aos interesses da população de determinada localidade e, pois, deve ser qualificado como serviço público municipal.³⁹

Nesse contexto, o saneamento básico se encaixa perfeitamente nos critérios mencionados. De fato, a distribuição de água potável e a coleta de esgoto são serviços intrinsecamente ligados ao âmbito local, sendo naturalmente executados dentro da circunscrição geográfica do Município. Para a sua prestação, o Município não necessita da intervenção de outros Municípios ou do Estado-membro. A execução desses serviços é fundamentada em referências geográficas e populacionais locais. O caráter predominantemente local se evidencia pela preponderância do interesse municipal na regulação e gestão desses serviços, em relação aos interesses regionais e federais. Tais serviços são operados dentro do território municipal e visam atender à população local, utilizando parâmetros de medição específicos ao contexto local, não havendo necessidade de participação estadual ou de outros Municípios para que a prestação do serviço seja viabilizada.

A doutrina de forma geral é assente quanto a esta questão, não se obstando quanto a natureza local dos serviços de saneamento básico, corroborando a aplicação do art. 30, V da Constituição Federal, que confere aos municípios a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Colacionamos em sequência alguns excertos para ratificar esse entendimento.

Alaôr Caffé Alves nos alerta que os serviços de captação e tratamento de água para consumo público, tradicionalmente, é de interesse local⁴⁰. Também Luis Roberto Barroso, ao analisar as competências para prestação de serviços de saneamento básico encartadas no art. 30, I da CF e após detida análise sobre a questão do interesse local, conclui que:

todo o serviço público que não esteja expressamente afetado a outro ente federativo e que possa ser caracterizado como de predominante interesse local, relativamente ao interesse dos Estados e da União, será da

³⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 214.

⁴⁰ ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998. p. 186.

competência dos Municípios. A regra vale, naturalmente, para os serviços afetos ao saneamento básico.⁴¹

O próprio Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/2020, em seu art. 8º indica que “Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local.”

De todo modo, resta claro que o saneamento básico é um serviço de interesse local das populações que habitam a circunscrição municipal, mormente se reputam a titularidade do município. O fato controverso não é, portanto sobre a que ente recai a titularidade do serviço, mas em que circunstâncias essa titularidade pode ser transmutada quando envolvidos outros entes por meio do arranjo regional.

Na verdade, o dilema da titularidade decorre de um processo histórico de formação da administração pública brasileira, em que a evolução da federação se fez por meio de sobreposição de planos e de competências⁴². Nesse sentido a distribuição de competências constitucionais, aliada a evolução histórica dos serviços de saneamento básico e à realidade geográfica de sua infraestrutura, proporcionou uma série de interpretações sobre a titularidade desses serviços.

A esta realidade se apresenta, por exemplo, a questão do compartilhamento de infraestruturas que perpassam o espaço geográfico do município. É o caso da captação dos recursos hídricos necessários ao abastecimento. Mas, como já dissemos, estes se regulam pela competência constitucional que confere à União e Estados-membro o direito de uso e outorga, que são uma etapa do processo de abastecimento de água potável, mas que de modo algum interferem na competência do serviços de distribuição de água potável, que se realiza no âmbito da circunscrição municipal e são de caráter local.⁴³ Por essa razão, discutimos

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. p. 262.

⁴² CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 381.

⁴³ Note-se que o art. 3º-A da Lei Federal nº 14.026/2020 estabelece tão somente uma definição das etapas necessárias para serviço público de abastecimento de água, o que não se pode confundir com a competência para a realização desse serviço. Veja-se: “Art. 3º-A. Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluídos eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a essa finalidade, as seguintes atividades: I - reservação de água bruta; II - captação de água bruta; III - adução de água bruta; IV - tratamento de água bruta; V - adução de água tratada; e VI - reservação de água tratada.”

anteriormente a necessidade de um recorte metodológico específico para a análise do regime jurídico da prestação dos serviços de saneamento básico. Não se pode confundir um serviço de interesse local com uma etapa do processo de sua execução que esteja sujeita à competência estadual ou federal, pois essas etapas correspondem a institutos jurídicos distintos. Embora todas as etapas se unam para alcançar um objetivo comum — no caso, o abastecimento de água potável —, elas têm naturezas jurídicas diferentes. Assim, a tentativa doutrinária de agrupar sob um mesmo regime jurídico etapas de um processo industrial com naturezas jurídicas diversas não poderia, de forma alguma, desconsiderar as disposições constitucionais sobre a atribuição de competências. Qualquer tentativa de tal ordem deve ser considerada inconstitucional, portanto.

De fato, para delimitar adequadamente o problema, é necessário discutir a divergência existente na jurisprudência e na doutrina, que se baseia na interpretação das competências materiais para a prestação de serviços públicos entre os entes federados, conforme estabelecido nos artigos 21, V, XX, 23, IX, 25, §3º e 30, V da Constituição Federal. A controvérsia central reside na interpretação dos artigos 25, §3º e 30, V. Se considerarmos os serviços de saneamento básico como de natureza local, chegaremos a determinadas conclusões. Contudo, se adotarmos a premissa de que essa interpretação nem sempre é aplicável, em certas circunstâncias, a competência para a prestação dos serviços pode se alterar, deixando de ser de responsabilidade municipal para se tornar estadual, conforme o disposto no art. 25, §3º, em razão de uma Lei Complementar Estadual que institui a região metropolitana e estabelece a execução de funções públicas de interesse comum. De todo modo, repise-se, os serviços de saneamento básico, nos termos aqui avocados, são de natureza local, inexistindo, portanto, a divergência presente nos termos dessa definição, o problema ocorre quando se atribuem competências diversas daquelas estipuladas no regime constitucional para serviços de interesse local.

A discussão sobre o regime jurídico das regiões metropolitanas, abordada no Capítulo 2, teve como um dos objetivos principais estabelecer as diretrizes para a atuação de serviços de interesse comum no contexto metropolitano. Em termos resumidos, quando ocorre a criação de uma região metropolitana por meio de lei, as competências devem respeitar o regime do pacto federativo, assegurando as atribuições previstas na Constituição, incluindo aquelas de caráter local. No

entanto, não se deve adotar uma visão excessivamente "municipalista", pois, quando pertinente, é possível invocar competências regionais conforme a legislação vigente. Como exemplo, não parece ser problemático atribuir a competência para a etapa de tratamento de água a um ente regionalizado, pois, conforme discutido, esse processo está sujeito ao regime de outorga de uso de recursos hídricos, competência do estado-membro, que poderá atuar por meio da criação de uma região metropolitana, sempre no melhor interesse e conveniência do agrupamento urbano. Contudo, essa medida não pode ser obrigatória, pois, em conformidade com o princípio federativo, a competência não pode ser usurpada do ente que a detém. Nesse contexto, como a infraestrutura acompanha o serviço público prestado, caso o município opte por realizar a atividade de infraestrutura de tratamento de água bruta, poderá fazê-lo mediante outorga de uso do bem público, o que configura um ato vinculado, conforme discutido no início deste Capítulo.

Retomando a discussão do Capítulo 2, na doutrina existem diferentes concepções sobre a natureza dos serviços de saneamento básico e sua relação com o regime jurídico aplicável. Alguns doutrinadores defendem que os serviços de saneamento básico são de interesse comum, o que implicaria uma mudança substancial no regime jurídico a eles relacionado. Outros consideram que esses serviços são exclusivamente de interesse local, enquanto há também uma corrente intermediária que busca uma posição equilibrada entre as duas.⁴⁴

Na primeira corrente, que considera o saneamento básico como serviço de interesse comum, encontram-se autores como Geraldo Ataliba, Caio Tácito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Luís Roberto Barroso. Eles defendem que a competência para a prestação desses serviços é dos Municípios, mas que os Estados podem assumir essa competência por meio de uma lei complementar (art. 25, §3º da Constituição Federal). Nesse cenário, os serviços seriam municipais quando prestados no âmbito estritamente local, mas poderiam ser transferidos para o Estado se uma lei complementar estadual delimitasse um novo espaço geográfico para o provimento do serviço, atribuindo a titularidade ao Estado.

Na segunda posição, temos autores como José Afonso da Silva, Eros Roberto Grau, Floriano de Azevedo Marques e Pedro Estevam Serrano, que afirmam que os serviços de saneamento básico são de interesse local e que, por isso,

⁴⁴ MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 141-142.

são de competência exclusiva dos Municípios. Segundo essa visão, nenhuma circunstância pode alterar a titularidade municipal sobre esses serviços.

Por fim, a corrente intermediária é defendida por Alaôr Caffé Alves, que considera possível a transferência da titularidade dos serviços para os Estados-membros, não necessariamente por meio da criação de uma região metropolitana por lei complementar, mas sim em função de alterações nas condições técnicas ou territoriais da prestação do serviço. Segundo esse autor, essa flexibilidade justifica a necessidade de tratar o saneamento básico de forma mais abrangente, ou ainda de preparar o governo para oferecer o serviço de maneira mais satisfatória.

Em seguida abordaremos cada uma das correntes, como forma de estabelecer um entendimento amplo da questão da titularidade, para ao final tecer nossa posição.

3.1.1 A posição da titularidade municipal

Esta posição é defendida por aqueles que entendem que a titularidade do município não pode ser conspurcada a qualquer pretexto, se configurada a natureza da função pública de titularidade municipal. Esse é o entendimento de Pedro Serrano⁴⁵ ao conceber que a distribuição de água configura-se como serviço intrinsecamente vinculado à esfera municipal, cuja execução deve ocorrer no âmbito da circunscrição territorial do próprio Município. Sua adequada prestação, notadamente quanto à aferição de qualidade e regularidade, exige a presença contínua dos prestadores em interação direta com a comunidade local, sendo, portanto, dispensável a participação de entes estaduais ou de outros Municípios como condição necessária para sua efetivação. Nesse ponto, não haveria qualquer sentido em estabelecer que a competência para a prestação possa ser regional mediante instituição de região metropolitana, pois dela decorreria corromper o pacto federativo, de modo que a “conurbação como fato não tem o condão de carrear a alteração da competência referida. Nada há que impeça o Município integrante de área metropolitana de prestar e regulamentar por si o serviço de distribuição de água”. E mais adiante conclui que qualquer “lei complementar ou ordinária federal, estadual

⁴⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 220-221.

ou municipal que não observe esta forma de distribuição de competências no tema, a nosso ver, deverá ser inquinada de inconstitucional.”⁴⁶

Floriano de Azevedo Marques, assevera proposta no mesmo sentido, quando, no intuito de promover a ideia da titularidade municipal ao serviço de saneamento básico, propõe realizar a separação da titularidade em razão das etapas que compõem a infraestrutura dos serviços. Desse modo os serviços de distribuição de água e de coleta de esgotos seriam sempre de titularidade municipal e as atividades de captação e tratamento de água e esgotos sanitários, seriam de titularidade comum entre município e Estado-membro. Em suas palavras:

Também é verdade que a rede (infraestrutura) empregada para dar conta dos serviços de saneamento básico pode ter configuração integrada, que extrapola o âmbito municipal. Ainda neste caso, apesar de considerar que não pode deixar de haver iniciativa concertada do ente federativo local e regional, não nos parece ser possível falar em transferência da titularidade dos serviços, mas tão somente na necessidade de implicar os demais entes, sem, contudo, excluir a titularidade municipal.⁴⁷

Desse modo, prossegue o autor, o fato de existir integração da rede não tira o caráter local do serviço e também parece ser inviável, do ponto de vista jurídico, fazer a titularidade dos serviços depender das circunstâncias concretas da infraestrutura física. Tal medida implicaria em nosso ver, igualar conceitos jurídicos sobre coisas distintas. De fato, não se pode conceber que a titularidade, competência instituída pela Constituição Federal no plano abstrato, ser relegada às circunstâncias concretas nas quais o serviço é prestado. Isto não impede, como bem alerta Pedro Serrano, que “os serviços de distribuição de água de competência municipal nada impede que Municípios conurbados, inclusive no interior da Região Metropolitana, firmem consórcio para os prestar em comum, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade”⁴⁸, de modo que no intuito de promover a economicidade e ganho de

⁴⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 222.

⁴⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico*. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/media/ParecerFlorianoAzevedoMNetoSaneamento>. Acesso em: 10 nov. 2024.

⁴⁸ *Região metropolitana e seu regime constitucional*, op. cit. p. 223.

escala em determinados processos industriais da cadeia de saneamento, faça-se necessário algum tipo de associação com o fito de prover mais eficiência ao sistema.

Note-se, no entanto que tal posição emanada pelo professor Floriano, se difere daquela que mencionamos no início deste Capítulo, quando propusemos um corte metodológico em relação a cadeia de processos dos serviços de abastecimento de água potável, mormente tratar-se de institutos jurídicos diferentes com competências atribuídas de forma diversa pelo ordenamento jurídico. O serviço de distribuição de água é atividade de interesse local realizada no âmbito da circunscrição municipal; a captação de água bruta se conforma com o uso e outorga, de competência do Estado-membro ou União. Não se trata, portanto, de atividade que, nos dizeres do autor “extrapola o âmbito municipal”, mas sim de atividade que substancialmente é de competência diversa daquela que é eminentemente local. De fato, nem todos os municípios que participam de determinada região metropolitana detém manancial para captação de água, evidentemente que deverão se valer de mananciais localizados em outros municípios para fazer chegar a água potável a seus munícipes, por isso o tratamento jurídico dado aos recursos hídricos, e a captação de água bruta é uma forma de uso de recurso hídrico, é de natureza diversa ao interesse local. No entanto, enfatizamos, caso decida o ente local obter por seu termo a outorga do uso do bem público com o fito de organizar também a infraestrutura necessária à prestação, poderá fazê-lo por via da vinculação existente entre a outorga e a obrigação de concedê-la em face de um ente federado.

Por outro lado, Eros Grau interpreta o artigo 25, §3º da Constituição Federal de maneira a preservar as competências constitucionais em sua totalidade. As premissas que ele apresenta sobre a autonomia refletem a defesa da manutenção integral das autonomias políticas dos Estados-membros e Municípios. O autor⁴⁹ explica que a expressão “serviço comum” possui um caráter interlocal, o que exige a administração intermunicipal pelos municípios afetados. Com a Constituição Federal de 1988, o interesse local dos Municípios foi ampliado, incorporando o interesse interlocal (regional). Contudo, o interesse local continua a ser representado pela competência dos Municípios para prestar serviços comuns, os quais

⁴⁹ GRAU, Eros Roberto. *Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água*. In: Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico em homenagem à Professora Magnólia Guerra. São Paulo: RCS, 2007. p.133.

permanecem sob sua titularidade. Já o interesse interlocal é atribuído aos Estados-membros, que possuem a competência para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, sem prejudicar a autonomia municipal.

Vinícius Marques de Carvalho corrobora do entendimento da não possibilidade de avocação de competências de interesse local com o fito de transmuta-las em regionais, senão vejamos:

[...] em face da atual configuração constitucional e dos pressupostos do federalismo brasileiro que asseguram a autonomia das esferas político-administrativas, a titularidade da prestação de serviços de saneamento básico é municipal.

A questão da definição da titularidade se reduz à possibilidade de sua transferência aos estados quando do estabelecimento das regiões metropolitanas. Nossa posição é de que essa transferência não se realiza. A dicção do §3º do art. 25 da Constituição Federal não possibilita essa interpretação.⁵⁰

O pressuposto trazido pelo autor é que na medida em que se transfere ao Estado a competência dos serviços cujo impacto da gestão não se circunscreve ao âmbito local significaria a desintegração desses serviços, a sua fragmentação em etapas que dificultariam a gestão conjunta. Apesar disso, havendo necessidades que ultrapassam o interesse local, e neste caso o autor entende que os serviços de saneamento básico compõem toda a cadeia industrial do abastecimento de água potável, o consorciamento para dirimir as questões comuns é obrigatório no sentido de gerir de maneira mais eficiente o processo como um todo. De todo modo, em derradeira conclusão assevera que “na prevalência de aspectos regionais ou regiões metropolitanas, não se visualiza, na atual configuração institucional, assento para as teses centralizadoras, ou seja, de defesa da titularidade estadual”.⁵¹

Por fim trazemos posição do professor Ricardo Marcondes Martins⁵² para o qual a titularidade do serviço público de saneamento básico, uma vez

⁵⁰ CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 388-389.

⁵¹ Op. cit. p. 390.

⁵² MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022). p. 11.

que é de interesse local, e na ocorrência da instituição de região metropolitana por lei complementar, a titularidade do serviço de saneamento básico não se transmuda, permanecendo a mesma consoante a estipulação proferida pela art. 30, V da Constituição Federal. O Autor indica que a simples hipótese de alocar este tipo de serviço a competência regional, o que ele chama de “alteração de competências privativas”, violaria a cláusula pétrea da forma federativa, portanto inconstitucional.

3.1.2 A posição da titularidade do Estado-membro

Fato determinante para a doutrina que avoca a possibilidade da titularidade dos serviços de saneamento para o Estado-membro, em existindo supostamente interesses comuns envolvidos, é a necessidade de edição de lei complementar nos termos do art. 25, §º da Constituição Federal. Isto porque esta criação formal por lei complementar estadual é que transforma a Região Metropolitana de fenômeno urbano em instituição jurídica. Enquanto não criada por lei, a Região Metropolitana só existe como fenômeno urbano no mundo do ser⁵³, mas não existe no âmbito jurídico, do dever-ser. Assim, segundo essa corrente, nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Na hipótese de não existir lei complementar instituidora de Região Metropolitana ou se não vier a se instituir aglomeração urbana ou microrregião, mesmo que exista uma real integração física ou econômica, não serão suficientes nem os mais gritantes argumentos de engenharia ou de economia: cada Município poderá considerar-se como isolado para efeitos jurídico-constitucionais e, assim, prestar isoladamente, como de interesse local, os serviços de saneamento básico.⁵⁴

No mesmo sentido vai Luís Roberto Barroso, ao que:

A lei complementar estadual que cria a região metropolitana, as aglomerações urbanas ou as microrregiões poderá (e, a

⁵³ Esta ideia, trazida por Pedro Serrano também é corroborado por Eros Grau na medida em que “nenhum agrupamento de Municípios limítrofes é, essencialmente, uma Região Metropolitana. Logo, a existência de uma Região Metropolitana decorre de lei complementar, estadual, que a tenha instituído, conceituando-a como tal” (GRAU, Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água. In: Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico em homenagem à Professora Magnólia Guerra. São Paulo: RCS, 2007. p. 132).

⁵⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder concedente para o abastecimento de água* in Revista de Direito Administrativo. v. 213, jul./set., 1998. p. 33.

rigor, deverá) especificar que serviços são considerados de interesse comum e, portanto, de titularidade do Estado, sendo-lhe legítimo fazê-lo nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição.⁵⁵

De todo modo, para essa corrente, a tese central é que os serviços de saneamento básico deixam de ser de titularidade local quando as redes de infraestrutura que os compõem não se restringem ao âmbito do espaço geográfico do município. Assim, a região metropolitana seria responsável por assegurar o interesse supralocal em benefício do princípio da continuidade, da produtividade e da eficiência, na medida em que torna unitária e coordenada a gestão de serviços e atividades originalmente adstritos à administração local.⁵⁶ Desse modo, “o interesse comum considerado é aquele que transcende o municipal e passa a ser considerado estadual”.⁵⁷ E conclui Caio Tacito que:

a própria Constituição prevê limites ao exercício da autonomia municipal não somente na excepcionalidade traumática da intervenção federal ou estadual, em situações excepcionais, como na capacidade avocatória conferida aos Estados para, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, agrupando Municípios limítrofes para a integração de funções públicas de interesse comum.⁵⁸

Neste mesmo diapasão, Luis Roberto Barroso informa que é “notório que a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitano já não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, mesmo porque o seu interesse não é apenas local, mas regional”⁵⁹. De tal modo que as competências para os serviços de interesse comum decorreriam, portanto de uma “imposição do interesse público”, na busca da eficiência e qualidade dos serviços a serem prestados à população. Nesse sentido, prossegue o autor, para o caso dos serviços de saneamento básico, se configurada a hipótese de que se o

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. p. 265.

⁵⁶ TÁCITO, Caio. Saneamento básico - Região Metropolitana - Competência estadual. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 213, p. 323-328, 1998. DOI: 10.12660/rda.v213.1998.47256. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47256>. Acesso em: 7 abr. 2025.

⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder concedente para o abastecimento de água* in *Revista de Direito Administrativo*. v. 213, jul./set., 1998. p. 33

⁵⁸ Saneamento básico – Região Metropolitana, op. cit. p. 324.

⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. p. 263.

“saneamento básico for considerado um serviço de interesse comum ou regional, e não local, ele deverá ser prestado pelos Estados, e não pelos Municípios”.⁶⁰

Já pontuamos esta questão anteriormente, mesmo assim, repisemos: a atribuição de competência ao Estado-membro, no caso dos serviços de saneamento básico, deve-se ao fato de que todos os entes federativos, ao menos em teoria, possuem competência comum em relação à prestação desses serviços, conforme o artigo 23, IX da Constituição Federal, *literis*: “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”. Nesse contexto, os Estados-membros poderiam ser convocados a exercer uma espécie de competência comum supletiva nos casos em que haja um interesse regional predominante. Além disso, a Constituição de 1988 confere à União a competência de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (art. 21, XX). Esse entendimento, do qual partilha Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁶¹, aliado ao fato da instituição da região metropolitana por meio de lei complementar, conferem a estamento jurídico um critério objetivo para que “o interesse local ceda ao interesse comum”, pois se não fora assim, continua o autor “o dispositivo constitucional do art. 25, § 32, seria letra morta, inefetiva, inútil, condenando a ficar sem serviços de abastecimento de água, ou a tê-los de modo precário ou muito onerosos, justamente as regiões mais populosas do País”.

Para apoiar o entendimento do critério técnico-objetivo da transmutação de competências em saneamento básico, Luís Roberto Barroso apresenta três critérios. O primeiro diz respeito à análise casuística das circunstâncias de cada serviço, em cada local, levando em consideração os critérios doutrinários que atribuem conteúdo às cláusulas de interesse local e interesse comum. De forma mais ampla, para aprofundar esse critério e uma melhor compreensão do mesmo, Diogo de Figueiredo Moreira Neto propõe uma ordem de análise, na qual, segundo o autor, a análise deve ser realizada conforme:

⁶⁰ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. p. 264.

⁶¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para abastecimento de água. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 213, p. 23-34, 1998. p. 32-33. DOI: 10.12660/rda.v213.1998.47196. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47196>. Acesso em: 8 abr. 2025.

1. predominância do local (Sampaio Dória);
2. interno às cidades e vilas (Black);
3. que se pode isolar (Bonnard);
4. territorialmente limitado ao município (Borsi);
5. sem repercussão externa ao município (Mouskheli);
6. próprio das relações de vizinhança (Jellinek);
7. simultaneamente oposto a regional e nacional (legal);
8. dinâmico (Dallari).⁶²

Desse modo, segundo Luís Roberto Barroso⁶³, chegar-se-ia a conclusão que os serviços de saneamento básico seriam na verdade de interesse comum e, portanto, este critério objetivaria a avocação de competências para o Estado-membro. Um segundo critério é por meio da via legislativa. Assim a partir da criação da região metropolitana nos termos do art. 25, §3º, poderá a lei complementar indicar quais são os serviços de interesse comum e interesse local no espaço conurbado, com integração compulsório dos municípios envolvidos. Por fim o terceiro critério é pela inteligência, do art. 21, XX, que envolve a competência da União para instituir diretrizes sobre saneamento básico, o art. 22, IV, para legislar sobre águas, o art. 23, parágrafo único, e art. 241, que dispõe sobre a cooperação entre os entes federados em matéria de saneamento. Nesse sentido, indica o autor “a União poderá, no exercício de suas competências, fixar um critério técnico que concretize as noções de interesse local ou comum em matéria de saneamento, aplicável de forma geral.” Concluindo por derradeiro que se presentes estes elementos, de caráter técnico, ter-se-ia “um grau de certeza jurídica à questão”, balizando “a ação dos Estados na definição dos serviços de interesse comum das regiões metropolitanas”, propiciando, portanto, “certa uniformidade, em âmbito nacional, nos parâmetros de distribuição de competência para o serviço”.

Em resumo, essa linha doutrinária, ao associar a realidade do fenômeno urbanístico conurbado ao contexto do Estado brasileiro, busca garantir o bem-estar e o atendimento à população dessas regiões. A partir da leitura do artigo 25, §3º da Constituição Federal, que permite a criação das regiões metropolitanas, entende-se que, embora os serviços de saneamento básico sejam amplamente considerados de interesse local pela doutrina e jurisprudência, essa competência

⁶² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para abastecimento de água. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 213, p. 23–34, 1998. p. 33. DOI: 10.12660/rda.v213.1998.47196. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47196>. Acesso em: 8 abr. 2025

⁶³ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. p. 265.

municipal pode ser transferida para o ente estadual. Os critérios para a transmutação dessas competências, de acordo com essa corrente, baseiam-se nas possibilidades jurídicas previstas na Constituição Federal para o tratamento do saneamento básico em termos regionais. O critério mais relevante, porém, é a impossibilidade de se alcançar a máxima eficácia e eficiência nos serviços de saneamento básico com um sistema de divisão de competências que privilegie apenas a localidade isoladamente, sem considerar a infraestrutura do setor como um todo, que exige integração e planejamento para a efetiva prestação das funções públicas pelo Estado.

Consideramos, em nossa perspectiva, que tais medidas podem ter intenções muito nobres e de importância essencial para as populações que necessitam dos serviços de saneamento básico. No entanto, repetimos, parece haver, neste caso, uma certa imposição doutrinária no sentido de ajustar o enquadramento jurídico de institutos que não se alinham completamente com o mandamento constitucional. Apontamos duas razões para isso: uma relacionada ao pacto federativo, com a usurpação de competências previamente atribuídas aos entes federativos; e outra concernente à transmutação da natureza jurídica do serviço, de interesse local para interesse regional, em virtude do fenômeno urbanístico da conurbação. Nesse sentido, o conceito normativo de autonomia municipal sofreria, em tese, uma alteração quando se trata de Municípios que fazem parte de áreas conurbadas, permitindo que o Estado-membro os submeta ao seu regramento e decisões, sob o pretexto da necessária integração regional⁶⁴. O problema dessa

⁶⁴ Ana Carolina Wanderley para ratificar esse posicionamento assente nesta linha doutrinária de que o espaço conurbado requer a aferição constante de formas jurídicas que possam dar cabo dos desafios metropolitanos, informa que “a autonomia municipal, preceito constitucional, é contingente e dinâmica, não sendo ossatura institucionalizadora inflexível, pois sofre adaptações aos tempos da pós-modernidade estatal, na medida em que os Municípios, autônomos nos termos da Constituição (art. 18), têm pela mesma Constituição condicionada e limitada essa mesma autonomia, como se destaca no fenômeno regional. Pode assim o Estado, pelo Poder Legislativo, criar órgãos regionais com funções normativas e executivas, obrigando os Municípios, porque, a uma, eles se incluem no espaço e ambiência regional, e, a duas, as Regiões Metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões integram o título da organização estatal no texto constitucional, respondendo aos anseios da liberdade, da participação e da solidariedade, atributos da cidadania e pressupostos da regionalização” (TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 107-108). No sentido da transmutação das normas avença Lourival Vilanova que, uma vez constatada a mutação histórica, existiria a determinação de “mutação de sentidos objetivos nas normas do ordenamento. Quer queira ou não, o legislador fará, inevitavelmente, o poder judicial. A estática dos textos não condiciona a estática dos conceitos normativos. A letra da Constituição norte-americana é a mesma: sua atualidade só por via do law-making-power dos juízes se explica. Novos sentidos normativos são inseridos nos textos e no contexto do ordenamento global.” (VILANOVA, Lourival. *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 322). Semelhante entendimento apresenta Luís Roberto Barroso ao asseverar que “determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá

pretensa alteração do sentido da norma, nos alerta Pedro Serrano⁶⁵, é que essa suposta alteração do sentido da norma se refere mais a uma mudança fática, que resulta no aumento da demanda por serviços e interesses comuns e regionais, os quais só poderiam ser realizados fora da competência municipal. Isso leva ao surgimento de questões que se inserem dentro da competência estadual, e não a uma modificação do significado normativo da competência atribuída aos Municípios pela Constituição Federal. De qualquer forma, o que se percebe é que, ao submeter a qualquer construção normativa que contrarie o sentido da norma constitucional, tal prática parece ser extremamente discutível, e, em nosso entendimento, a norma editada para afetar a titularidade local do serviço de saneamento básico parece ser eivada de inconstitucionalidade.

3.1.3A posição da titularidade compartilhada entre Município e Estado-membro

Essa corrente busca garantir que, quando os serviços de saneamento básico extrapolarem os limites do território municipal, a titularidade seja compartilhada entre o Estado-membro e o Município. Para os defensores dessa tese, a forma de repartição constitucional de competências visa justamente essa atuação conjunta e integrada, que, no caso dos Estados-membros e Municípios, pode ser ajustada com base nas peculiaridades regionais de cada um, conforme o mandamento do art. 25, §3º da Constituição Federal. Assim, quando se trata da prestação de serviços que atendem a interesses comuns de dois ou mais Municípios em regiões metropolitanas, não seria adequado atribuir a titularidade exclusivamente aos Estados-membros ou aos Municípios, mas sim ao conjunto das partes envolvidas, para que o esforço em torno da realização dos objetivos relacionados à função pública seja o mais eficaz possível.

Na doutrina, temos como expoente dessa corrente Alaôr Caffé Alves, que defende uma administração cooperada, mantendo-se incólumes as competências de cada ente federado, neste caso sua interpretação segue no sentido

perder tal natureza, passando para a esfera de predominância regional e até mesmo federal" (BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. p. 261).

⁶⁵ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 138.

de que a competência comum poderia ser exercida de forma cumulativa, complementar ou suplementar. Em suas palavras:

A cumulatividade dá-se ao nível dos fatos possíveis (no caso de saúde e educação), visto haver possibilidade institucional de dois ou mais poderes exercerem faculdades iguais, numa mesma esfera de ação. Por outro lado, considerando os fatos, um nível de poder, através de sua agência prestadora, pode complementar os serviços de outro nível, partilhando-os coordenadamente, ou pode realiza-los totalmente quando não possam ser executados pelo outro nível. Isso significa, em última análise, que, no que respeita ao saneamento ambiental, previsto no art. 23, IX, da CF, todos os entes político-administrativos podem exercer competência comum, ao admitir ação privativa, complementar ou suplementar na matéria, conforme nosso ordenamento institucional.⁶⁶

Perceba-se que nesse caso, não haveria necessidade de lei complementar instituidora de região metropolitana como condição *sine qua non* para que a transferência de titularidade dos entes municipais para o ente estadual se realize, uma vez que a competência já seria comum as ambos os entes. No ponto de vista do autor, as condições técnicas, socioeconômicas e territoriais da prestação de serviços de saneamento básico é que determinariam o tipo de organização. Portanto, a titularidade das funções públicas de interesse comum não integra o rol de competências do Estado-membro e dos municípios, mas devem ser executadas mediante o somatório das competências dos envolvidos, bem como de acordo com o consenso de todos.

Marçal Justen Filho, em parecer emitido para o Governo Federal no contexto do anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico em 2005, adota uma linha de raciocínio semelhante à de Alaôr Caffé Alves. Quando questionado sobre a competência para prover os serviços públicos de saneamento básico — se seria sempre de responsabilidade municipal e se seria constitucionalmente possível que alguns desses serviços fossem atribuídos ao Estado — e ainda sobre a possível alteração dessas conclusões em caso de o Município integrar uma região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião ou região integrada de desenvolvimento (RIDE), sua resposta foi:

⁶⁶ ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998. p.30.

A competência para prover os serviços públicos de saneamento básico nem sempre é exclusivamente de um único Município, eis que não há um critério constitucional único para tanto. Em princípio, o Município é sempre titular da competência para organizar e prestar os aludidos serviços públicos. Mas existem inúmeras hipóteses em que se configuram interesses supra-locais ou conjuntos de diversos entes federados. Bem por isso, é possível considerar que, dependendo das circunstâncias, configurem-se interesses municipais e estaduais – refletindo-se na titularidade conjunta dos serviços. A integração do Município em uma região metropolitana é um forte indício de que os serviços de saneamento básico devem ser considerados como de interesse supramunicipal. Haverá casos em que será impossível dissociar o interesse dos diversos municípios, o que redundará na existência de serviços públicos a serem prestados de modo articulado pelos diversos Municípios. Pode-se cogitar, inclusive, do surgimento de interesse estadual na medida em que os diversos Municípios não atinjam uma solução convencional satisfatória. E não seria descabida a própria atuação federal em hipóteses em que os diversos Municípios estivessem sediados em Estados diversos.⁶⁷

O parecer ressalta que, em qualquer das situações descritas acima, é impossível considerar os serviços públicos de saneamento básico de titularidade privativa dos Estados-membro ou União, de modo que eventual reconhecimento de interesses que ultrapassem a órbita municipal não conduz à afirmação da existência de interesses estaduais ou municipais privativos e em conclusão, prossegue o autor, afirma que a existência de interesse de outros entes federativos não significa a ausência de interesse imprimível do próprio município.

Assim, por todo o exposto, tem-se que para essa corrente doutrinária não é necessária lei instituidora de região metropolitana para conferir legalidade ao arranjo metropolitano do ponto de vista das competências, uma vez que estas são exercidas conjuntamente entre os entes envolvidos: os Estados-membro e os Municípios, não sendo estes titulares dos mesmo, mas exercendo-as de modo compartilhado. Não é a lei complementar instituidora da região metropolitana, portanto, que confere a competência, esta competência conjunta decorre da própria inteligência do mandamento constitucional, a partir do art. 23, IX.

⁶⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer sobre o projeto de Lei 5.296 de 2005 sobre a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, v. 7, n. 72, maio 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/index.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

Nesse contexto, é relevante informar que, no julgamento da ADI 1842/RJ, em 06.03.2013, que será discutido a seguir, a maioria dos ministros acompanhou o voto de Ricardo Lewandowski, que proferiu voto-vista na sessão de 28/02/2013, incorporando os ensinamentos de Alaôr Caffé Alves. Sua posição afirma que nem o Estado nem os Municípios são os únicos titulares das funções públicas de interesse comum, sendo essa competência compartilhada entre os membros dos dois níveis federativos, que, juntos, constituem o ente regional.

3.2 A definição de um marco, a ADI 1.842/RJ

Como vimos nos tópicos antecedentes, a questão da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico em sede de região metropolitana, é tema polêmico, uma vez que as correntes doutrinárias que se debruçam a estudar o fenômeno são heterogêneas, que por sua vez acabam por influenciar a jurisprudência com decisões díspares entre si, não havendo portanto qualquer consensualidade que permita indicar uma solução um tanto quanto acertada sobre o regime jurídico relacionado à prestação da função pública nesses arranjos urbanísticos.

De fato, a problemática, em nosso ver, não se coaduna com aqueles serviços de interesse comum, pois, como já firmamos o entendimento anteriormente, nestes casos, a titularidade é de competência do Estado-membro em relação a prestação de serviços inseridos no interior da esfera de competências do Estado-membro, preservando-se, neste caso, a manutenção de todas as autonomias envolvidas, mediante instituição obrigatória de região metropolitana por meio de lei complementar, nos termos do art. 25, §3º da Constituição Federal. A divergência, portanto, não se aplica àquelas funções públicas que manifestamente são de caráter comum, como por exemplo o transporte intermunicipal, para citar apenas um deles, mas que como regra geral, podem ser caracterizados como aqueles serviços que extravasam o território municipal como condição necessária à prestação do serviço.

A controvérsia se funda em relação aos serviços públicos de saneamento básico, pois, como alhures analisado, existe uma certa dissenção no sentido de conferir a transmutação de competência do serviço, que é manifestamente de interesse local, para que, em meio a instituição da região metropolitana, seja declarado de cunho comum aos entes que participam da conurbação urbana. Nesse

sentido, quando se faz essa alteração de competências, estar-se-ia a afrontar a cláusula pétrea do pacto federativo em relação a divisão de competências entre os entes dessa federação e, portanto, eivada de constitucionalidade. Assim, pela inteligência coerente do ordenamento vigente, a resposta a esse problema seria muito simples, no sentido de que o serviço público de saneamento básico é de caráter local, com competência atribuída ao município, devendo ser preservada essa competência em todas as instâncias políticas existentes, pois decorre do próprio princípio de uma constituição rígida, como dissemos no Capítulo 1, de que a interpretação constitucional que alargue ou altere as vigas mestras do ordenamento seria declarado como de caráter inconstitucional.

Ocorre que em vista de interesses envolvidos no tema, alguns de cunho manifestamente válidos, e nesse ponto, não há qualquer óbice em, por exemplo, declarar como de muita pertinência aqueles entes que, na busca de uma melhor prestação da função pública à população; entendem necessário um planejamento, uma organização, uma união de esforços, para a consecução dos objetivos almejados no seio de uma região metropolitana. Entretanto, alguns outros são de caráter meramente advocatórios ou econômicos, que visam sobretudo a defesa de certos ímpetos nessa prestação destes serviços. Assim, a pretexto os mais variados possíveis, tem a doutrina e a jurisprudência se colocado no sentido de conspurcar a competência conferida constitucionalmente ao município para a prestação de serviços públicos de saneamento básico. É, portanto, neste cenário que se coloca o julgamento da ADI 1.842/RJ, que entendemos, definiu de uma vez por todas a quem cabe a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas, vejamos.

Deveras, prestação dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas foi analisada pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.842-RJ. Em relação a essa, no dia 28/02/2013, a ADI 1842 (RJ) foi julgada parcialmente procedente, juntamente com as ADIs 1826, 1843 e 1906, por conexão. Ricardo Lewandowski, Rosa Weber, Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes e Teori Zavascki apresentaram divergências parciais em relação aos votos de Nelson Jobim, Eros Roberto Grau e Maurício Correia.

O STF definiu que serviços públicos comuns aos municípios de regiões metropolitanas, como saneamento básico e transporte, devem ser geridos por um conselho integrado pelo Estado e pelos municípios envolvidos. A ação foi ajuizada

pelo PDT para questionar normas do Estado do RJ que transferem do âmbito municipal para o âmbito estadual competências administrativas e normativas próprias dos municípios, que dizem respeito aos serviços de saneamento básico.

O ponto central discutido nos autos é a legitimidade das disposições normativas estaduais ao instituir região metropolitana do RJ e a microrregião dos Lagos (LC 87/89) transferindo do âmbito municipal para o âmbito estadual competências administrativas e normativas próprias dos municípios, que dizem respeito aos serviços de saneamento básico (lei estadual 2.869/97).

De acordo com o ministro Marco Aurélio, vencido parcialmente na questão, 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” e “assentar a atribuição originária dos municípios resultaria no risco de retrocesso, sob diversos enfoques”. Em seu voto, o ministro observou que região metropolitana trata de funções e serviços públicos de interesse comum, mas o debate está centrado no saneamento básico. O serviço, observa o ministro, configura-se em um monopólio natural - em específico o fornecimento de água e esgoto - uma vez que seu fornecimento por uma única empresa terá necessariamente um custo menor do que com o fornecimento por diversos grupos concorrentes. Veja que a referência a considerar o serviço público de saneamento como um monopólio é controversa. De fato, a figura jurídica do monopólio está prevista no art. 177 da Constituição Federal, cuidando de estabelecer a titularidade apenas à União e em face de determinados temas (incisos I a V). Não existe nesse sentido qualquer menção a monopólios estaduais ou mesmo municipais, razão pela qual só existem monopólios federais⁶⁸. Ainda assim, essa possibilidade só pode ser pugnada em razão de uma atividade (p.ex.: a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro), que se relaciona à gestão e exploração de bens públicos considerados essenciais, eis que urge como, nesse caso, uma atividade econômica. Ricardo Marcondes Martins assevera em sentido contrário ao eminente ministro pela impossibilidade de se atribuir a figura jurídica do monopólio aos serviços públicos, pois aquelas:

⁶⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 326-327.

São atividades econômicas exploradas apenas pelo poder público (...) pois quando o regime de direito público é incompatível com o exercício da atividade econômica, porque a impossibilita ou a desnatura, aplica-se o direito privado. Assim, por exemplo, impensável que o Estado exporte as comodidades e utilidades decorrentes da prestação do serviço público, mas é absolutamente normal que exporte o produto decorrente das atividades monopolizadas.⁶⁹

Em sequência os ministros Gilmar Mendes, Nelson Jobim, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Teori Zavascki e Rosa Weber manifestaram-se pela procedência parcial da ação direta, vencido parcialmente o ministro Marco Aurélio - que julgava procedente em menor extensão - e o relator da ação, ministro Maurício Corrêa (falecido), que julgava a ADIn totalmente improcedente.

O ministro Luiz Fux pediu vista quanto à questão da modulação dos efeitos da decisão. A maioria dos ministros votou pela modulação da decisão a fim de que seus efeitos passem a valer 24 meses depois do julgamento da ADIn, para que os municípios possam se adequar à solução. O ministro Marco Aurélio votou contrariamente à modulação.

De fato, a maioria dos ministros seguiu o voto de Ricardo Lewandowski, que apresentou voto-vista na sessão de 28/02/2013. Sua posição destaca que nem o Estado, nem os Municípios são os únicos titulares das funções públicas de interesse comum, devendo essa competência ser compartilhada entre os membros dos dois níveis federativos, que juntos formam o ente regional. O julgamento refletiu os votos de Gilmar Mendes e Joaquim Barbosa, sendo que este último concluiu que "a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que surge com a criação da região metropolitana". Ambos defendiam um modelo de gestão metropolitana baseado no compartilhamento do poder decisório entre o Estado instituidor e os Municípios que o integram, sem exigir uma participação paritária entre eles, desde que fosse possível evitar a concentração de poder em um único ente. A participação dos Municípios e dos Estados deve ser determinada para cada região

⁶⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 330.

metropolitana, levando em consideração suas particularidades, sem que um ente tenha predominância absoluta sobre o outro.

Gilmar Mendes entende que o interesse comum das aglomerações municipais não se resume à soma das competências e atribuições dos Municípios formadores. A partir da conurbação, o não atendimento a determinadas funções públicas pode afetar não apenas um Município, mas também ultrapassar suas fronteiras, impactando especialmente os Municípios vizinhos. Ou seja, a falta de um serviço ou atividade que normalmente seria restrita a uma comunidade pode eventualmente prejudicar vários Municípios ao redor. Assim, a função pública de saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e adquire a natureza de interesse comum, o que justifica a criação de regiões metropolitanas (art. 25, §3º, da Constituição Federal), conforme expõe o Ministro⁷⁰:

A inadequação da prestação da função de saneamento básico em um único município pode inviabilizar todo o esforço coletivo e afetar vários municípios próximos. Assim, 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. 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 como integrar e atender adequadamente à função de saneamento básico.

Por outro lado, o ilustre Ministro não considera que o serviço deva ser de competência exclusiva do Estado ou do Município, pois o artigo 25, § 3º, indica a necessidade de uma prestação integrada. Para ele, as funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente devem ser compartilhadas de forma paritária entre o Estado e os Municípios envolvidos. Contudo, essa entidade não pode ser autônoma em relação à administração municipal e estadual, como uma quarta pessoa política, mas deve ser uma instância na qual se reúnem os responsáveis pela gestão das funções públicas de interesse comum na região metropolitana. Importante

⁷⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842. Voto do ministro Gilmar Mendes, em 3 abr.2008, p.40-41.

destacar que a decisão não foi unânime e refletiu diferentes posições em diversos votos de ministros. A decisão prevalente não atribuiu a titularidade do serviço a nenhum ente político (nem ao Estado nem ao Município), mas determinou que ambos compartilhem a gestão por meio de uma autarquia intergovernamental.

A decisão foi contrária ao voto do relator Maurício Correia, que acreditava que as autonomias dos Municípios nas Regiões Metropolitanas eram limitadas pelas conurbações urbanas, dado que existia uma comunhão superior de interesses. Nesse caso, o Estado assumiria a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços metropolitanos, com a participação ativa dos Municípios nos Conselhos Deliberativos.

Da emenda do julgado supracitado extrai-se, por derradeiro, que não se obsta a titularidade do serviço público de saneamento básico, devendo serem preservadas as competências constitucionais atribuídas ao ente municipal, nos termos do art. 30, V da Constituição Federal, no entanto em face da instituição da região metropolitana pode-se concluir que a prestação do serviço deve ser, nas regiões metropolitanas, necessariamente consorciada vinculando os entes a esta espécie de entidade administrativa, o que no fundo infere a obrigatoriedade do consorciamento, tendo como resultado prático o conspurcamento da titularidade do ente municipal. Em verdade, a mera possibilidade de se conferir dita titularidade a esta divisão administrativa também seria deveras equivocado, já que, em face da instituição da região metropolitana, não se vislumbra a criação de novo ente estatal com poderes políticos para agregar em si competências constitucionais, consoante o que elaboramos amplamente nos Capítulos 1 e 2 deste estudo. Veja-se trechos da Ementa⁷¹:

3. Autonomia municipal e integração metropolitana. (...) 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 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

⁷¹ STF, Plenário, ADI 1842/RJ, Pleno, Re. Min. Luiz Fux, Rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06.03.2013, DJe-181, Divulg. 13.09.2013. p. 46.

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. (grifos nossos).**

Na verdade, nada impede, no entanto, que a instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões obrigue as entidades envolvidas a criar um Conselho Deliberativo para, por meio dele, decidir sobre os interesses comuns. O Conselho pode estabelecer diretrizes, condicionamentos, restrições à prestação dos serviços tendo em vista o interesse metropolitano e concretização das demandas de serviços públicos do espaço conturbado. Trata-se de órgão colegiado que apesar de obrigatório em face de lei instituidora de região

metropolitana, em nada pode interferir na escoreita divisão constitucional de competências.

Ainda assim, as justificativas apresentadas na decisão para atribuir, em nossa opinião erroneamente, à atividade de saneamento básico a característica de serviço público de interesse comum não se sustentam, pois violam o pacto federativo e a divisão constitucional de competências. Seria o mesmo que sugerir que, sempre que um serviço público de interesse local, no contexto de uma região metropolitana, não puder ser adequadamente prestado pelo Município, a competência para esse serviço fosse transferida para a esfera estadual, sob a justificativa de que o Estado pode prestá-lo de maneira satisfatória. Trata-se de uma justificativa de ordem econômica, que não possui o poder de gerar uma mudança constitucional. Dessa forma, é possível que tais precedentes acabem enfraquecendo a estrutura federativa do país. Além disso, sendo a divisão de competências uma cláusula pétrea, não cabe ao poder judiciário, por meio de decisões, alterar o modelo federativo, sendo certo que o instrumento adequado para isso seria a reforma da Constituição, por meio do Poder Constituinte. Por fim, como já discutido anteriormente, a tentativa de reunir todas as etapas atividade de saneamento básico sob um único regime jurídico é equivocada, uma vez que essas atividades possuem naturezas jurídicas distintas.

Ainda nesse diapasão, temos o julgamento da ADI 2.077-BA⁷², ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, 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 n.º 7, de 19 de janeiro de 1999. Em síntese, alega-se que a alteração que se imprimiu aos dispositivos constitucionais transcritos não teve senão o objetivo de possibilitar a transferência da titularidade de serviços municipais de saneamento básico à iniciativa privada, em flagrante violação aos arts. 18; 21, inc. XX; 23, inc. IX; 25, §§ 1o e 3o; 30, incs. I e V; 175; e 200, inc. IV, da Carta Federal, resultando daí que haveria 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.

⁷² STF, Plenário, ADI 2077 MC/BH, Rel. Min. Ilmar Galvão, Rel. para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, j. 06.03.2013, DJe-197, Divulg. 08.10.14, Ement. 02746-01.

Pois bem, em sua decisão a Corte deferiu medida cautelar, pois considerou que mesmo na região metropolitana o serviço de saneamento continua sendo um serviço municipal. O Ministro Nelson Jobim concluiu que nas regiões metropolitanas devem os Municípios, no âmbito de um Conselho Deliberativo, decidir como prestarão os serviços. O Ministro Eros Grau participou do julgamento e defendeu a competência dos Municípios integrantes da Região Metropolitana para prestar o serviço; o Estado apenas deverá por meio de lei complementar integrar a organização e a execução dos interesses comuns. A prestação do serviço será feita pelos Municípios diretamente ou por meio da administração indireta ou até mesmo por concessão à empresa privada. O Ministro Gilmar Mendes defendeu que nas regiões metropolitanas o poder concedente do serviço de saneamento nem permanece fracionado entre os Municípios, nem é transferido para o Estado federado: deve ser dirigido por “estrutura colegiada”. Em 30.08.19, o STF confirmou a medida cautelar e julgou a ação parcialmente procedente, reconhecendo no acórdão já transitado em julgado a titularidade municipal do serviço de saneamento, mesmo na região metropolitana.

Perceba-se, nos dois julgamentos parece ter ficado clara uma posição, repise-se, no sentido de que a titularidade dos serviços de saneamento básico em região metropolitana não é nem estadual nem municipal, devendo ser transferida a entidade que compartilhe as decisões entre os dois entes, de caráter intergovernamental. Neste caso, como se extrai do texto da ementa do acórdão da ADI 1.842-RJ⁷³, a Corte considerou que:

[...] 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**

⁷³ STF, Plenário, ADI 1842/RJ, Pleno, Re. Min. Luiz Fux, Rel. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06.03.2013, DJe-181, Divulg. 13.09.2013. p. 46.

de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, §3º, da Constituição Federal. (grifos nossos).

Ou seja, partiu-se do pressuposto que os serviços de saneamento básico englobam diversas etapas, o que é correto. Não obstante, como propusemos no início deste capítulo, o serviço público de saneamento básico deve ser considerado compartimentado em relação a natureza jurídica de cada etapa, pois o serviço de distribuição de água potável relaciona-se ao interesse local, mas, por exemplo, a captação se relaciona com o direito de uso e outorga, de titularidade estadual, portanto de natureza jurídica distinta. Assim, o que ocorre é a confusão entre institutos jurídicos, que não podem ser tratados de maneira uniforme pela jurisprudência. Assim, nosso entendimento, é que a decisão deixou de observar esta necessária diferenciação, não podendo, por exemplo, trazer ao bojo de competência compartilhada, serviços de caráter eminentemente local, como é o caso do serviço de distribuição de água, também aplicável ao serviço de coleta e tratamento de esgotos sanitários.

Além disso a justificativa dada pela Corte, reitera-se, no sentido de que a atividade de saneamento básico é de alto custo, o que inviabilizaria, em alguns casos, a devida prestação do serviço por parte de alguns municípios, carreando a necessidade e imperiosidade de associação entre os entes para a escorreita prestação, e também o fato de tratar-se de um monopólio natural, não pode permitir, por si só, que seja eivada a competência constitucional para titularização do serviço de saneamento básico, de interesse local, nos termos por nós delimitado. Como discutimos no Capítulo 1 deste estudo, qualquer tentativa de afrontar cláusula pétrea, deve ser afastada, sob pena de flagrante inconstitucionalidade se editada lei ou mandamento nesse sentido.

O problema aqui, conforme relatamos, não é o compartilhamento da gestão do saneamento em si por ente interfederativo, mas que a pretexto de uma pretensa justificativa de que seja “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” e que “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”, seja motivo para usurpar dos municípios um direito constitucional em exercer sua

competência em serviço público de interesse local. Como dissemos, o serviços de distribuição de água potável em nada obstaculiza que seja prestado nos limites territoriais dos municípios, não incidindo a necessidade de que o mesmo deva ser extrapolado a estes limites para que possa ser executado, sem qualquer evidência empírica de que seja necessário o compartilhamento de infraestrutura para que essa execução seja mais eficiente ou se realize. Basta lembrar que todos os municípios devem elaborar os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) nos termos da Lei Federal 11.445/2007 e que no bojo da concessão dos serviços de saneamento básico, devem estipular contrato em separado com as empresas ou autarquias, nunca de forma conjunta com outros municípios, o que evidencia justamente este caráter eminentemente local do serviço.

De todo modo, como dissemos, que em relação a utilização de estruturas comuns (captação, tratamento do recurso hídrico), é totalmente plausível que a competência seja remetida a ente competente, este dependente de atuação do Estado-membro e eventualmente da União, e que nestes casos, é plenamente cabível o compartilhamento das atividades da cadeia industrial nas regiões metropolitanas, com o fito de prover a melhor eficácia do planejamento da atividade de saneamento na conurbação, cabendo ao órgão colegiado prover da melhor maneira possível estas atividades, com a participação de todos os entes envolvidos, como determinado na decisão da Corte. No entanto, a competência para essa etapa do processo industrial da cadeia de saneamento básico, permanece de titularidade do Estado-membro, pois o “colegiado” não tem atribuição constitucional de titularizar qualquer atividade, visto a imprevisão normativa. Ainda assim, frise-se, e esta decisão reflete esta ideia: a gestão compartilhada em nada implica a criação de um novo ente federativo, porquanto não refletido na Carta, portanto a competência sobre os serviços se exerce de forma conjunta e não por qualquer dos entes isoladamente.

Ainda assim, importa informar que o presente Marco do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), tratou de uniformizar o entendimento proferido pela Corte nos julgamentos supracitados, quanto a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, quando em seu art. 8º, inciso II estabeleceu que:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

II – O Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais

integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Por fim, em razão de todas as imbricações trazidas no âmbito da doutrina e da jurisprudência, em sequência pretendemos por fim, estabelecer nosso entendimento sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico no âmbito das regiões metropolitanas.

3.3 Nossa posição

Em relação à titularidade do interesse metropolitano, sustentamos que a organização, o planejamento e a execução desses serviços devem ser de competência do Estado-membro, ao contrário do entendimento expresso na ADI 1842-RJ, que atribui a titularidade das funções à gestão compartilhada entre os Estados e os Municípios da Região Metropolitana. Essa titularidade deve passar pela obrigatoriedade de uma lei complementar instituindo a região, conforme o artigo 25, §3º da Constituição Federal. Acreditamos que a organização administrativa da região metropolitana só terá existência jurídica a partir da lei que a criar. Nesse sentido, já afirmamos no Capítulo 2 que os serviços de interesse comum devem ser atribuídos ao ente estadual, devido à impossibilidade jurídica de conceder titularidade a um "quarto ente". A simples criação da região metropolitana não confere a ela a capacidade política para assumir competências derivadas do ordenamento jurídico.

De outra ponta, quando falamos do interesse de preponderância local, compactuamos com a posição que indica ser de titularidade municipal a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, preservada a autonomia municipal assegurada no texto constitucional. Afastamos a tese pela titularidade do Estado-membro, pois a reputação do serviço de saneamento básico, nos termos da delimitação que propusemos no Capítulo 3, enquanto atividade de interesse comum, não se coaduna com o ordenamento vigente, nos termos do art. 30, V da Constituição Federal. Mesmo que haja um necessário compartilhamento de infraestruturas necessárias à prestação, há de se verificar uma interpretação incorreta quanto o enquadramento das diversas etapas do processo da cadeia de saneamento básico em razão da natureza jurídica de cada etapa. Vejamos.

Do ponto de vista dos serviços públicos de saneamento básico, entendemos que não é possível atribuir os mesmos efeitos jurídicos para as várias etapas do processo industrial de abastecimento de água potável, vez que possuem características de regime jurídico diferentes. Nesse ponto divergimos do que propugna a decisão do STF analisada anteriormente, que entendeu a cadeia produtiva da atividade de saneamento básico como sendo um todo uniforme em termos de regime jurídico. De fato, pelo que construímos anteriormente, o serviço público de saneamento básico se conforma em face do regime jurídico de serviços públicos apenas à atividade relacionada a distribuição de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários, de caráter *uti singuli* portanto; ao passo que as demais etapas, em face do regime jurídico de atividade de infraestrutura e outorga e uso de bem público, de caráter *uti universe*. Tanto um como outro instituto são, portanto, de natureza jurídica diversa e, desse modo, criando uma impossibilidade lógica de serem tratados sob o mesmo signo hermenêutico, motivo pelo qual o tratamento proferido pelo STF no caso em discussão deveria ser revisto de modo a contemplar estes aspectos. Entendemos como insuficientes quaisquer justificativas de cunho econômico ou de viabilidade industrial da cadeia de saneamento básico, para fazer transmutar competência constitucional e tratar no mesmo arcabouço jurídico institutos de natureza jurídica distintas.

De todo modo, para melhor compreensão, entendemos que é necessária a divisão de subprocessos da cadeia industrial com o fito de indicar a titularidade em razão do regime jurídico relacionado. Nesse sentido temos que: **a) serviços de distribuição de água potável: de interesse local e competência municipal; b) atividade de captação de água bruta: de competência do Estado-membro nos termos do regime jurídico de uso e outorga de recursos hídricos; c) atividade de adução, tratamento, reservação de água: de interesse local, se assim decidir pelo critério da oportunidade e conveniência o Município em face da vinculação de autorização de outorga de uso e exploração de bem público ou do Estado-membro, a depender da infraestrutura e recursos hídricos existentes na região conurbada, no primeiro caso a competência permanece do município, no segundo caso é possível o compartilhamento de infraestrutura entre os entes, mas a titularidade é do Estado-membro ou de quem lhe faça as vezes pois se coaduna com o regime jurídico de uso de recurso hídrico, de bem público e atividade de infraestrutura; d) atividade de ligações prediais, estações**

elevatórias ou de recalque: de interesse local e titularidade do município; e) coleta e tratamento de esgotos sanitários: de interesse local e titularidade do município.

Em nossa opinião, tanto o julgado das ADI's como a edição do Novo Marco Legal do Saneamento deveriam construir um arcabouço jurídico da prestação da atividade de saneamento básico em razão dessa divisão proposta de etapas do ciclo industrial, de forma a moldar os diversos institutos em face do regime jurídico adequado a eles. Se de um lado o impedimento a construir um sistema jurídico nestes termos esbarraria, nos termos aventados pelo STF, em inefetividade da prestação por conta da complexidade da cadeia industrial, os investimentos e planejamento necessários em face do espaço conturbado; de outro poder-se-ia estabelecer uma atividade econômica mais dinâmica, retirando da tutela de um único "ente" este "pretense" monopólio em realizar as atividades de saneamento básico. Estando livres as municipalidades para, à sua conveniência, buscarem a infraestrutura necessária para a prestação do serviço público de distribuição de água potável, estar-se-ia estimulando mais dinamicamente a atividade. Nesse sentido nos parece muito simples a justificativa de que a necessária organização e planejamento tenha o condão de vincular o ente a uma determinada "divisão" em decisão que entendemos ser discricionária do ente interessado - se ele desejar realizar per si as atividades das etapas necessárias ao serviço público, poderá fazê-lo.

Ademais, para as atividades que elencamos acima de interesse local e, portanto, de titularidade do município, entendemos pela impossibilidade jurídica de se estabelecer competência diversa a esta, em razão de que a conurbação como fato não tem o condão de permitir a alteração da competência referida. Mesmo a instituição da região metropolitana por meio de lei complementar, não cria nova entidade federativa, pois tem apenas a característica de região administrativa, por conseguinte não participa da federação, não podendo assim deter a titularidade de qualquer função pública nos termos definidos na Constituição Federal. Por essa razão, entendemos que qualquer norma posta que enseje tal sentido, deverá ser declarada inconstitucional, porquanto deturpadora do princípio federativo e da divisão de competências indicadas na Constituição Federal, consoante nossa análise proferida no Capítulo 1.

Como mencionamos, não há nada que impeça o Município integrante de área metropolitana de prestar e regulamentar por si o serviço de

distribuição de água. Além disso, os serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos sanitários se realizam no âmbito do município, não necessitam de extravasamento de fronteiras para serem executados, também interessam diretamente à localidade ali residente e, portanto, não podem ser caracterizados de interesse comum. No entanto, nada impede que os diversos municípios integrantes da região metropolitana possam se reunir em termos de colegiado para construir soluções comuns para todas as etapas previstas no ciclo industrial de saneamento básico, com o objetivo de prover melhor qualidade, eficiência e planejamento das atividades relacionadas ao processo.

Neste diapasão muito se fala em questões que viabilizem a prestação, em termos de economicidade e ganhos de escala, se prestados os serviços em termos mais regionais do que locais. No entanto, mesmo que tal constatação seja verdadeira, não se pode evocar este motivo para uma alteração na interpretação do texto normativo em relação à divisão de competências constitucionais, tal medida, em si só, será eivada de inconstitucionalidade, pois quebranta, repise-se, o princípio constitucional do pacto federativo.

Desse modo, entendemos pela impossibilidade de forçar qualquer consorciamento em regiões metropolitanas com o fito de obrigar a prestação conjunta dos serviços públicos de saneamento básico, uma vez que esta ação implica em evidente inconstitucionalidade, enquanto violadora dos princípios emanados na Constituição Federal. Refuta-se também, nesse sentido, a tese da titularidade compartilhada, pois o máximo que se pode extrair do ordenamento vigente é a possibilidade de se realizar consorciamentos para fins e objetivos comuns na prestação, preservando a titularidade do ente, não mais que isso.

Em face dos elementos trazidos neste tópico, perfazem-se dois aspectos que permitem concluir pela inconstitucionalidade de normas editadas em relação aos serviços públicos de saneamento básico, em especial a Lei Federal nº 14.026/20 – Novo Marco Legal do Saneamento Básico, vejamos. Primeiro: existe uma inconsistência lógico-hermenêutica em se tratar toda a cadeia de saneamento básico sob a ótica de serviços públicos, pois esta cadeia é composta por diversas etapas de um todo do processo industrial, que por sua vez, se coadunam com naturezas jurídicas distintas, ou seja, algumas relacionadas a serviços públicos e outras a atividades de infraestrutura e uso de bem público. Estes institutos conferem competências constitucionais diferentes, o que leva a uma incongruência na aferição da titularidade

da atividade, de uma a outra parte, sendo, portanto, de evidente caráter equivocado qualquer decisão ou norma no sentido de atribuir competência conjunta a atividades de natureza jurídica diferentes. Segundo: a usurpação de competências constitucionais em sede de serviços públicos de interesse local, transmutando a competência para a entidade estadual ou interfederativa, afronta o pacto federativo.

Seja no julgamento da ADI 1.842/RJ, seja na edição do Novo Marco Legal do Saneamento, tem-se que a escolha e decisão foi por transferir a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local para a esfera estadual e interfederativa, por meio da obrigatoriedade do consorciamento dos entes que compõem a conurbação, quando da instituição de Região Metropolitana, motivo pelo qual propugna-se pela imperiosidade de retificação do julgamento e pela inconstitucionalidade da referida Lei, como forma de adequar ditos instrumentos da jurisdição ao agasalho da Constituição Federal.

Por tudo o mais expendido, nossa posição, em relação a distribuição de competências federativas relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico, na prevalência de aspectos regionais e regiões metropolitanas, não se visualiza, na atual configuração constitucional, assento para as teses de defesa da titularidade regional e do Estado-membro, sendo certo que a titularidade destes serviços, entendidos em sua dimensão de interesse local e de serviço público, são de alçada municipal no âmbito dessas regiões.

4. Epílogo

Ao terminar este Capítulo, findamos também este estudo, que acima de tudo, tivemos como intensão poder declarar um regime jurídico válido, em consonância com sistema normativo, a ser aplicado aos serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas. Estas conclusões, no entanto, remeteremos às considerações finais do trabalho. De todo modo, quando pensamos em sintetizar este regime, nos pareceu fundamental trazer em análise final o que consideramos o maior problema jurídico em relação a prestação desses serviços no arranjo regional, que é estabelecer a titularidade do serviço em face dos entes governamentais responsáveis por executar a função pública no espaço conurbado. Partimos da constatação de que a doutrina se contrapõe em face da instituição da competência para a prestação, e que, desse modo, também a concretização da

demanda é subvertida, resultante em um ambiente de insegurança jurídica no sistema e de fragante inconstitucionalidade de leis editadas sobre o tema. Pretendemos assim, com muita humildade, oferecer uma análise que permitisse fincar uma posição concertada para a questão, nos fiando com dedicação, a realizar uma avaliação consentânea à Constituição Federal.

Nesse sentido ao iniciar analisando a cadeia industrial dos serviços públicos de saneamento básico, em especial do abastecimento de água potável, constatamos a existência de diversas etapas, como por exemplo: a captação de água bruta, a adução, o tratamento de água, a distribuição de água. Propusemos então uma análise jurídica sobre a natureza de cada etapa do processo em face das conclusões que extraímos no Capítulo 3 em relação as atividades de infraestrutura e de serviços públicos, concluindo que, para a etapa de distribuição de água, tratava-se de um clássico serviço público em sua acepção doutrinária, ou seja, de fruição individual aos administrados, e que, portanto, se regia por este regime jurídico de direito público relacionado a serviços públicos. Para o caso das demais etapas mencionadas, entendemos que o regime jurídico aplicável é o de uso e exploração de bem público por meio da infraestrutura e outorga de recursos hídricos, por força de sua natureza intrínseca de não permitir a divisibilidade da atividade com o fito de estabelecer uma relação obrigacional unipessoal entre o prestador e o usuário, conferindo portanto um caráter de benefício a um todo coletivo de determinada região. Em razão destas conclusões, estabelece-se, portanto, um regime diferenciado entre as etapas componentes do processo industrial do saneamento básico. Por isso que ao estabelecer essa diferenciação, tivemos a preocupação de trazer introdutoriamente uma breve análise do regime jurídico relacionado aos recursos hídricos, para fortalecer os argumentos para as conclusões subseqüentes a que chegamos. Ao final desta parte do Capítulo e considerando a necessária diferenciação nos institutos citados, propusemos um recorte metodológico de forma a estabelecer como serviços públicos de saneamento básico de fruição individual aos administrados, apenas a etapa de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários da cadeia industrial do saneamento.

Na parte final do capítulo, com base nas conclusões precedentes, procuramos estudar a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, com base em doutrina por nós selecionada. Concluimos que estes serviços são de evidente interesse local e, portanto, se regem pela titularidade municipal, nos

termos do art. 30, V da Constituição Federal. Considerando ainda que esta análise não se aplica as demais etapas do processo industrial do saneamento, entendemos que a competência acompanha a titularidade estabelecida por meio do uso do recurso hídrico, ou seja, de titularidade da União ou dos Estados-membro, mas que se o ente local decidir por realizar sua própria infraestrutura, poderá fazê-lo em face da vinculação constitucional em se proceder a outorga a quaisquer dos entes, visto que não se pode obstar a devida prestação do serviço por força de desarrazoadas exigências para conceder a outorga de uso da água.

A partir desse escopo inicial, partimos a estudar como é operada a titularidade em meio a região metropolitana. Descobrimos que existe uma confusão quanto a responsabilidade dos serviços, pois alega-se que a região metropolitana não desempenha papel de um “quarto ente” e, portanto, não poderia exercer poder político federado para titularizar o serviço. Além disso, houve entendimento que em muitos casos os serviços de saneamento básico são considerados de caráter comum quando envolvidos interesses regionais. Apesar dessa imbricação de conceitos, encontramos na doutrina três correntes bem definidas em relação a titularidade em meio a região metropolitana. Uma primeira que apregoa pela titularidade municipal desse serviço, uma segunda que entende a titularidade do Estado-membro e uma última que assevera pela titularidade compartilhada entre os entes estadual e municipal. Esta última vertente inclusive é a que orientou os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal em decisão em torno da ADI 1.842-RJ que estabeleceu uma posição definitiva sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. De fato, em muitos dos votos proferidos, constatou-se uma equivocada interpretação, em nosso ver, no sentido de considerar a cadeia global do saneamento básico como uma atividade de interesse comum, sendo certo que esta cadeia é composta por muitas etapas, como o próprio STF entendeu⁷⁴, mas que cada uma delas possuem natureza jurídica distinta e que, desse modo, confere distintas competências constitucionais para atribuição da titularidade. Entendemos, nesse

⁷⁴ Do texto da ementa do julgamento já anteriormente citado, destaca-se o seguinte excerto: “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.

sentido, que as justificativas apostas no citado julgamento não são suficientes para fazer transmutar ditas competências, pois a isto resultaria em uma séria afronta cláusula pétrea, consoante o pacto federativo, sob pena de flagrante inconstitucionalidade se editada lei ou mandamento nesse sentido.

Ao chegar ao final do Capítulo, propusemos um posicionamento nosso sobre a doutrina colacionada, bem como sobre a decisão proferida pelo STF, nos coadunando assim com a vertente de que a titularidade dos serviços, nos termos por nós delimitados, deve ser remetido ao ente municipal. Chegamos a esta conclusão pautada pela análise sistemática do ordenamento vigente, que entende que o serviço público de saneamento básico é de interesse local e que, portanto, a titularidade deve ser atribuída ao município e que em sede de região metropolitana não é possível conspurcar esta titularidade em total afronta ao princípio pétreo do pacto federativo. Em razão disso concluímos que tanto o julgamento da ADI 1.842/RJ, como a edição do Novo Marco Legal do Saneamento estão eivados de inconstitucionalidade, devendo no primeiro caso ser retificado o julgamento em face dos argumentos expostos neste estudo e no segundo, declarada a lei inconstitucional.

De todo modo, tais medidas, ainda que não sejam tornadas efetivas em meio à jurisdição, tem-se que, em nosso humilde entender, podem servir de anteparo para a construção de um regime jurídico da prestação de serviços públicos de saneamento básico nas Regiões Metropolitanas caracterizado pela escorreita subsunção de dito regime à luz da Constituição Federal de 1988. Este nosso propósito, que, em última instância, ambiciona que tais atividades, tomadas em meio ao espaço conurbado, possam estar adstritas a um desejável sistema jurídico adequado e estável, que vise, sobretudo, fornecer aos operadores do direito o ferramental necessário para a construção de uma realidade social, consistente em propiciar a concretização das demandas de serviços públicos à população para o objetivo benfazejo de tornar pleno o desenvolvimento da nação.

Não obstante tais conclusões e em vista do expendido ao longo deste estudo, podemos por derradeiro conformar nosso conceito em relação ao regime jurídico da prestação de serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas como sendo toda **atividade relacionada a saneamento básico, considerada em sua dimensão de regime jurídico de serviços públicos, consistente no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados, passíveis de fruição singular, cuja prestação é imprescindível,**

necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade, em face do dever estatal de fomentar e concretizar o desenvolvimento social, que se realiza no âmbito das Regiões Metropolitanas instituída por meio de lei complementar estadual nos termos do art. 25, §3º da Constituição Federal, com titularidade atribuída aos entes estatais em razão dos princípios constitucionais do pacto federativo e da divisão de competências, nos termos do artigo 30, inciso V da Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÕES

Os problemas que originaram as hipóteses desenvolvidas neste estudo decorrem da insuficiente e inadequada análise do sistema normativo relacionado aos serviços públicos de saneamento básico no âmbito das regiões metropolitanas, especialmente quanto à sua conformação com o sistema constitucional brasileiro. Ao longo deste trabalho, tivemos como objetivo fornecer aos operadores do Direito um instrumental técnico-jurídico, baseado em fundamentos doutrinários e normativos, que possibilite uma reflexão qualificada sobre as melhores formas de alcançar os objetivos da Administração Pública na prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Para isso, desenvolvemos algumas premissas fundamentais ao longo da pesquisa, as quais passamos a elencar a seguir.

1. O Estado Federal se apresenta sob uma divisão de poder político tripartite, composta por União, Estados e Municípios. Desse modo nos propusemos a analisar o Estado Federal em sua acepção constitucional, fundamentando uma posição jurídica para fortalecer o que entendemos de repartição de responsabilidades entre os entes federativos, fundante da acepção de descentralização administrativa do Estado. Para isso, compartilhamos um elenco da doutrina sobre o modelo federativo, bem como elementos constitutivos da formação do estado brasileiro em face ao ordenamento vigente ao longo do tempo. Concluímos que a federação é conformada por clausula pétrea, segundo a qual é assegurado o respeito à autonomia de cada ente estatal, isto impede que o exercente da competência reformadora venha a abolir o sistema federalista, não havendo possibilidade de amoldamento de quaisquer alterações constitucionais que não sejam por via constitucionalmente prevista. Motivo pelo qual concluiu-se também que o Estado Federal tem como instrumento jurídico uma constituição e tem na indissolubilidade do pacto federativo traço essencial, que resulta em uma Constituição de caráter rígido, que infere a imperiosidade de se preservar as competências constitucionais atribuídas aos entes da federação, sem a qual desfaz-se o modelo político descentralizado construído a partir da Constituição Federal. Nesse sentido qualquer afronta a esta divisão tripartite juridicamente instituída, configurará em evidente inconstitucionalidade, caso ocorra a edição de qualquer ordenamento que

obstrua o preceito federativo e a divisão constitucional de competências. Mesmo assim, somente em casos extremos, a União Federal decretará a intervenção federal, agindo em nome de todas as vontades parciais onde inexistir motivo ensejador da medida, situação que se fundamenta na necessidade de se evitar a desagregação da Federação.

2. Em razão da função descentralizadora que exerce o mandamento constitucional, a repartição de competências se apresenta como forma de autonomia dos entes. A preservação dessa autonomia configura-se no regular exercício de construção legislativa que podem exercer sobre determinados assuntos, com potencial de trazer maior eficiência à atuação estatal, especialmente no tocante à gestão de políticas públicas e à alocação de serviços públicos.

3. Em vista destas análises proferidas no Capítulo 1, propusemos um conceito de Estado Federal, consistente por ser **uma aliança indissolúvel de Estados em um determinado espaço geográfico mediante o exercício de sua soberania, que tem como base de criação uma Constituição de caráter rígido, derivante de um poder superior à legislatura, a qual é o único poder competente para alterá-la, que visa assegurar a autonomia dos integrantes em relação a matérias por eles afetos e a eles designadas, que devem ser realizadas por seus próprios meios, substabelecidas por meio de competências próprias e exclusivas.**

4. A partir do Capítulo 2, com o fito de estabelecer um regime jurídico para a Região Metropolitana, iniciamos nosso estudo com uma análise da formação dos arranjos populacionais resultante dos processos de desenvolvimento político-social, que desaguam na formação das cidades. Nesse sentido pudemos fixar um conceito jurídico de cidade consoante a doutrina e segundo o qual trata-se de **núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.**

5. O Constituinte de 1988 favoreceu um determinado tipo de regionalismo, sem, contudo, ter adotado o modelo de federalismo por Regiões. Nesse contexto, a figura jurídica das Regiões Metropolitanas, das Microrregiões e das Aglomerações Urbanas foi prevista no §3º do art. 25 da Constituição Federal,

conferindo aos Estados-membros a competência para instituí-las por meio de lei complementar. Tal prerrogativa tem como escopo promover a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre entes municipais, especialmente aquelas cuja complexidade ou interdependência territorial extrapolem os limites de um único Município, exigindo, portanto, uma atuação coordenada e articulada sob a liderança do Estado-membro.

6. Sendo a Região Metropolitana um espaço urbano caracterizado pela continuidade territorial, elevada densidade populacional, relevância política e socioeconômica em âmbito nacional ou regional, configura-se como ente jurídico onde se admite o agrupamento compulsório de Municípios. Tal configuração tem por finalidade permitir o trato e a resolução coordenada de funções públicas de interesse comum, cuja prestação isolada por cada ente municipal seria ineficaz ou insuficiente. Diante disso, fixamos o conceito de Região Metropolitana como sendo **ente administrativo estadual da administração direta ou indireta, sob o regime de Direito Público, instituída por meio de lei complementar estadual em face do art. do §3º do art. 25 da Constituição Federal de 1988, em áreas de conurbação de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo, em que haja a necessidade de realização de serviços e atividades comuns de caráter regional, nos limites da competência constitucional do Estado-membro e em seu nome e sob sua responsabilidade realizados por gestão compartilhada com os Municípios integrantes, nos limites e organização estipulados na lei instituidora, sem que haja interferência na autonomia municipal em face das atividades públicas de interesse local.**

7. A Constituição Federal de 1988, ao prever a criação das Regiões Metropolitanas, adotou como fundamento o modelo do federalismo cooperativo democrático — ou, segundo parte da doutrina, o chamado equilíbrio federativo — ao reconhecer a existência de funções públicas cuja resolução não se viabiliza de modo isolado pelos Municípios. Assim, ao atribuir competências concorrentes para o equacionamento de problemas comuns, a Constituição assegura a autonomia municipal sem, contudo, limitar seu exercício. Quando o Município se submete às deliberações oriundas da estrutura regional, não o faz em submissão hierárquica ao Estado-membro, mas sim no exercício de uma atuação democrática e

cooperada, na qual se assegura sua participação ativa nos processos decisórios e na definição de políticas públicas regionais, respeitando-se, portanto, o pacto federativo.

8. Concluimos que a Região Metropolitana não é um ente integrante do pacto federativo, uma vez que não possui personalidade jurídica e política, sendo, portanto, uma divisão administrativa voltada principalmente para atender às demandas provenientes do meio social. Contudo, no que diz respeito às funções públicas de interesse comum, a própria Constituição confere a competência para sua organização, planejamento e execução.

9. Indicamos que a Região Metropolitana apenas adquire existência jurídica mediante a edição de lei complementar estadual, conforme dispõe o art. 25, §3º da Constituição Federal, sendo, portanto, ato normativo constitutivo de natureza obrigatória. Essa lei deve disciplinar os procedimentos, a estrutura organizacional e as competências administrativas da Região Metropolitana, estabelecendo, de forma clara, os limites e o conteúdo da colaboração entre os Municípios que a integram, sem, contudo, afetar a autonomia municipal constitucionalmente assegurada. A conformação dessas competências deverá respeitar os contornos das atribuições administrativas atribuídas ao Estado-membro, garantindo a harmonia entre a atuação regional e o pacto federativo. Em relação a titularidade das funções públicas no interior da região metropolitana, concluimos que a autonomia municipal deve sempre ser preservada, pois mandatório do pacto federativo que não pode ser rompido, desse modo a autonomia municipal não é dissipada parcialmente pelo Estado-membro quando da criação de uma Região Metropolitana. Desse modo, **a competência relativa às atividades de interesse comum no interior do agrupamento conurbado, uma vez admitido no sistema jurídico por meio de instituição da Região Metropolitana através de lei complementar estadual em face do permissivo constitucional aposto no art. 25, § 3º, excluídas as hipóteses previstas no art. 21 da Constituição Federal, de competência material exclusiva da União, conforma-se pela titularidade do Estado-membro, incumbindo à Região Metropolitana instituída desempenhar suas funções, consoante o regime jurídico de região administrativa com vistas a, sobretudo, organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.**

10. Uma vez que seja admitido no sistema jurídico por meio de instituição da Região Metropolitana por meio de lei complementar estadual em face

do permissivo constitucional aposto no art. 25, § 3º, conforma-se pela titularidade do Estado-membro, tendo a Região Metropolitana criada apenas a função de região administrativa com vistas, sobretudo, a organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.

11. Ainda assim a formação dos consórcios e convênios, com vistas a fazer prosperar as atividades públicas no espaço conturbado, consoante a inteligência do art. 241 da Constituição Federal, deve ser realizada de forma voluntária entre os entes da federação e a região metropolitana, trata-se de escolha discricionária que não pode, em hipótese alguma, violar a divisão de competências estabelecidas pela Constituição Federal.

12. Iniciamos o Capítulo 3 analisando o regime jurídico de serviços públicos, com o objetivo de estabelecer um liame para tratamento da atividade de saneamento básico entendida como prestação de utilidade fruível aos usuários. Para tanto, indicou-se que o conceito de serviço público no ordenamento brasileiro bebeu da fonte francesa, em especial Léon Duguit e Gaston Jèze, que em termos gerais designa que o Estado tem a obrigação positiva de promover a solidariedade social, provendo a sociedade da estabilidade necessária para o alcance dos objetivos conformadores da dignidade da pessoa humana, seja pelo oferecimento de serviços públicos que atendam as demandas sociais, seja pela intervenção nos meios de produção econômicos para que se estabilize esse alcance, motivo pelo qual o serviço público, então, é erigido como a atividade central da atuação estatal.

13. Nos fiamos à concepção de serviços públicos, segundo a qual tratam-se de **atividades de titularidade do Estado, consistentes no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados mas passível de ser tomado singularmente pelos administrados, cuja prestação é imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade.**

14. Discutimos a imperiosidade de se delimitar a atividade de infraestrutura e os serviços públicos perante o sistema jurídico posto. Nesse sentido, inferimos que os serviços públicos são caracterizados por serem de fruição singular e divisível (*uti singuli*), desaguando em uma relação obrigacional entre o Estado e usuário, onde se postula a contraprestação pelo *quantum* de serviço realizado pelo Estado em face a seu destinatário. Por outro lado, a atividade de infraestrutura, que se coaduna com a prestação realizada à coletividade, indivisível e inespecífica,

resultando em uma relação Estado e beneficiário face a um dever estatal (*uti universe*), concluindo por sua imprescindibilidade para que a prestação de serviços públicos pelo Estado possa ocorrer, trata-se, na verdade, de atividade administrativa que o Estado ou quem lhe faça as vezes, tem o dever de realizar, consistente em prover, manter e operar ativos públicos de modo a oferecer um benefício à coletividade, tendo em vista a finalidade de promover concretamente o desenvolvimento econômico e social, sob um regime jurídico-administrativo.

15. Indicamos ainda que os serviços públicos de saneamento básico, compõem uma estrutura mais ampla da atividade de saneamento básico, composta por diversas etapas e atividades que se realizam no âmbito do sistema para resultar em distribuição de água potável a seus destinatários. De todo modo, entendemos que ditos serviços podem ser conceituados seguindo as definições constantes do ordenamento vigente – Marco Legal do Saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), em face do caput do art. 3º I, que definiu o saneamento básico como o **conjunto de serviços**, infraestruturas e instalações operacionais de: (a) **abastecimento de água potável**; (b) **esgotamento sanitário**; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Desse modo pudemos conceituar os serviços públicos de saneamento básico como sendo o **conjunto de serviços e instalações operacionais de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários**.

16. Nesse sentido, ao aplicarmos este raciocínio à função pública de saneamento básico, considerada em seu aspecto atinente ao regime jurídico de serviços públicos, indicamos que esta só se conforma na atividade de distribuição de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários, pois as demais etapas do processo industrial de abastecimento de água se revestem de estrutura jurídica diferente, não tendo o caráter de fruição individual aos administrados em relação obrigacional Estado/usuário, como por exemplo o processo de captação de água bruta.

17. No Capítulo 4 discutimos inicialmente a questão do uso e outorga do recurso hídrico, concluindo que estes se coadunam com o regime jurídico de bem público e que, portanto, a titularidade das atividades relacionadas a este bem seguem a estrutura normativa de competência da União ou dos Estados-membro.

18. Em face da análise proferida no Capítulo 3 em relação aos serviços públicos de saneamento básico, foi possível estabelecer uma diferenciação

para o uso e outorga do bem público e a reflexiva infraestrutura necessária para sua exploração, que só é remissível à União ou Estados-membro, e a titularidade do serviço de distribuição do recurso hídrico e da coleta a tratamento de esgotos sanitários, de titularidade municipal. Em vista disso, entendemos que é necessária uma delimitação do campo de estudo dos serviços públicos de saneamento básico, considerando este como sendo o serviço de distribuição de água potável e coleta e tratamento de esgotos sanitários.

19. Concluimos que a atividade de infraestrutura relacionada aos processos industriais de saneamento básico acompanha a titularidade do uso e outorga do bem público em face do Estado-membro ou eventualmente da União, porquanto não se pode dissociar o serviço público da estrutura necessária para sua realização. Ainda assim, por força do preceito constitucional de obrigatoriedade em se conceder o uso e outorga ao ente que assim o desejar (vinculado), a titularidade da atividade de infraestrutura pode ser do ente municipal por escolha discricionária por motivo de conveniência e oportunidade.

20. Asseveramos que os serviços de distribuição de água potável e tratamento e coleta de esgotos sanitários são de evidente interesse local e, portanto, se regem pela titularidade municipal, nos termos do art. 30, V da Constituição Federal. Mandamento em sentido contrário a este preceito, entendemos que seja declarado inconstitucional. Considerando ainda que esta análise não se aplica as demais etapas do processo industrial do saneamento. Nestes casos perfaz-se a competência do Estado-membro e eventualmente do Município quando sediados em Região Metropolitana em face do permissivo constituição previsto no art. 25, § 3º.

21. Em relação a titularidade dos serviços de saneamento básico no interior da região metropolitana, propusemos um posicionamento nosso sobre a doutrina colacionada, bem como sobre a decisão proferida pelo STF na ADI 1.842-RJ, nos coadunando assim com a vertente de que a titularidade dos serviços, nos termos por nós delimitados, deve ser remetido ao ente municipal. Chegamos a esta conclusão pautada pela análise sistemática do ordenamento vigente, que entende que o serviço público de saneamento básico é de interesse local e que, portanto, a titularidade deve ser atribuída ao município, de molde que, em sede de região metropolitana, não é possível conspurcar esta titularidade, mesmo em face de forçar um consorciamento, em total afronta ao princípio pétreo do pacto federativo. Além do mais não é possível considerar a cadeia global do saneamento básico como

uma atividade de interesse comum, sendo certo que esta cadeia é composta por muitas etapas, mas que cada uma delas possuem natureza jurídica distinta e que, desse modo, confere distintas competências constitucionais para atribuição da titularidade. Por isso mesmo, propusemos nosso entendimento sobre a titularidade de cada uma dessas etapas, assim dispostas: **a) serviços de distribuição de água potável: de interesse local e competência municipal; b) atividade de captação de água bruta: de competência do Estado-membro nos termos do regime jurídico de uso e outorga de recursos hídricos; c) atividade de adução, tratamento, reservação de água: de interesse local, se assim decidir pelo critério da oportunidade e conveniência o Município em face da vinculação de autorização de outorga de uso e exploração de bem público ou do Estado-membro, a depender da infraestrutura e recursos hídricos existentes na região conurbada, no primeiro caso a competência permanece do município, no segundo caso é possível o compartilhamento de infraestrutura entre os entes, mas a titularidade é do Estado-membro ou de quem lhe faça as vezes pois se coaduna com o regime jurídico de uso de recurso hídrico, de bem público e atividade de infraestrutura; d) atividade de ligações prediais, estações elevatórias ou de recalque: de interesse local e titularidade do município; e) coleta e tratamento de esgotos sanitários: de interesse local e titularidade do município.**

22. Nesse diapasão tanto o resultado do julgamento da ADI 1.842/RJ, bem como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei Federal nº 14.026/20), devem, no primeiro caso, ser revisto e, no segundo, inquinado inconstitucional, por não terem considerado em sua análise e edição respectivamente, a necessária delimitação de escopo das etapas do processo industrial de saneamento básico em face do regime jurídico distinto a cada uma destas etapas.

Por todo o expendido, estas nossas principais indicações a que chegamos neste estudo, o qual tivemos como intensão poder declarar um regime jurídico válido, em consonância com o sistema normativo e à luz da Constituição Federal, a ser aplicado aos serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas. Desse modo a prestação desses serviços se constitui como toda **atividade relacionada a saneamento básico, considerada em sua dimensão de regime jurídico de serviços públicos, consistente no fornecimento de utilidades ou comodidades materiais aos administrados, passíveis de fruição singular,**

cuja prestação é imprescindível, necessária ou, ao menos, de extraordinária conveniência para a sociedade, em face do dever estatal de fomentar e concretizar o desenvolvimento social, que se realiza no âmbito das Regiões Metropolitanas instituída por meio de lei complementar estadual nos termos do art. 25, §3º da Constituição Federal, com titularidade atribuída aos entes estatais em razão dos princípios constitucionais do pacto federativo e da divisão de competências, nos termos do artigo 30, inciso V da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, entendemos que, à luz das premissas construídas ao longo do presente trabalho, logramos êxito em alcançar os objetivos propostos desde sua introdução: oferecer aos operadores do Direito um instrumental técnico-jurídico capaz de subsidiar a atuação em torno da efetivação dos serviços públicos de saneamento básico. Buscou-se, com isso, contribuir para a concretização dos fins constitucionais do Estado brasileiro, especialmente no que tange à promoção do bem-estar coletivo, à dignidade da pessoa humana e ao desenvolvimento sustentável. Ao ampliar o acesso universal e igualitário aos serviços de saneamento, vislumbra-se o fortalecimento das bases para uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva, em consonância com os valores fundamentais da República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2.ed. tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

ALESSI, Renato. *Le Prestazioni Amministrative Rese ai Privati: Teoria Generale*, Milão, Giuffrè Editore, 1956.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei n 11.445/2007)*. 1. ed. Campinas/SP: Millennium, 2007.

ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky, 1981.

ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998.

ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998.

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Características comuns do Federalismo*. In: BASTOS, Celso (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ARISTÓTELES. *Política*. 2. Ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Institucionalização das regiões metropolitanas. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 119, p. 1–15, 1975. DOI: 10.12660/rda.v119.1975.40722. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/40722>. Acesso em: 7 abr. 2025.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. *Regiões Metropolitanas no Brasil e seu Regime Jurídico*. In: *Estudos sobre o amanhã – Regiões Metropolitanas*. Caderno n.1. Coedição Instituto Metropolitano de Estudos e Pesquisas Aplicadas da FMU (Imepa). São Paulo: Resenha Universitária, 1978.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Competência urbanística municipal e competência da União em matéria de telecomunicações: interferências. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, v. 43, p. 26-35, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *A teoria das constituições rígidas*. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1980.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, nº 11.

BERCOVICI, Gilberto. *Concepção material de serviço público e estado brasileiro*. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Serviços públicos e direito tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdade regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Estado. Governo. Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BONAVIDES, Paulo. O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 104, p. 1–29, 1971. DOI: 10.12660/rda.v104.1971.35497. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35497>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRITTO, Ana Lucia. *Gestão Regionalizada de serviços de saneamento*. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v.1. p. 129-146.

BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 5. ed. – Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, M. J.; SANDRONI, L. *Tipologias e significados do “rural”: uma leitura crítica*. In: LEITE, S. P.; BRUNO, R. (org.). *O rural brasileiro na perspectiva do século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Rodrigo Coelho de. As migrações e a urbanização no Brasil a partir da década de 1950: um breve histórico e uma reflexão à luz das teorias de migração. *Revista Espinhaço*, 8(1), 24–33. Disponível em: <https://zenodo.org/records/3345139>. Acesso em: 11. fev. 2025.

CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

COSTA, João Cruz. *Pequena História da República*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974.

CRETELLA, José. *Curso de direito administrativo*. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DAL POZZO, Augusto Neves. *Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

DAL POZZO, Augusto Neves. *O direito administrativo de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes. Entrevista com Luiz Alberto David Araújo: Interview with Luiz Alberto David Araújo. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 6, n. 22, p. 381–414, 2023. Disponível em: <https://www.r dai.com.br/index.php/r dai/article/view/entrvista22rdai>. Acesso em: 7 abr. 2025.

DALLARI, Adilson. Uso do Solo Metropolitano. *Revista de Direito Público*. Cadernos de Direito Municipal.v.14, ano IV. São Paulo: RT, 1970.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo* – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. *Autonomia dos Municípios*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 24, 1928.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. *Direito constitucional*. 4. ed., Max Limonad, 1958, v. 1, t. 2.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Autonomia municipal no Estado federal brasileiro. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 199–208, 2014. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4623. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4623>. Acesso em: 7 abr. 2025.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*, 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 6, n. 16, p. 11-21, set./dez. 1976. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/136835>. Acesso em: 07 abr. 2025.

FERREIRA FILHO, M. G. (1995). Significação e alcance das “cláusulas pétreas”. *Revista De Direito Administrativo*, 202, 11–17. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v202.1995.46613>. Out.1995. Acesso em: 07 abr. 2025.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira S.A, 1994.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Competências administrativas dos Estados e Municípios*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 207, 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46934/46290>. Acesso em: 08 abr. 2025.

FIGUEREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FRÓES, Fernando. “Infraestrutura pública: conceitos básicos, importância e a intervenção governamental”. In: CARDOZO, José Eduardo Martins *et al.* (Coord.). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. Vol. II. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 220.

FROTA, Guilherme de Andrea. *Panorama da História do Brasil*, 6ª ed. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 1987.

GIANNINI, Maximo Severo. *Instituzioni di Diritto Amministrativo*, 2ª ed., Milão, Giuffrè, 2000.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito das águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão de concepções*. In Revista dos Tribunais, vol. 521, mar. 1979.

GRAU, Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água. In: Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico em homenagem à Professora Magnólia Guerra. São Paulo: RCS, 2007.

GROFF, Paulo Vargas. *Reequilíbrio de Poder no Estado Brasileiro: um novo Pacto Político, Federalismo de Regiões e Executivo Dualista*. Jus [on line]. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4746/reequilibrio-de-poder-no-estado-brasileiro-um-novo-pacto-politico>. Acesso em: 07 abr. 2025.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Evolução da teoria do serviço público*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>. Acesso em: 19 fev. 2025.

HELLER, Léo. *Saneamento no Brasil: outro mundo é possível e desejável*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas*. *Revista de Informação Legislativa*. abr-jun.1975. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07. abr. 2025.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HOUAISS, Antônio. *Enciclopédia Mirador Internacional*. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1987. 20 v, v. 2.

JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Trad. por Julio N. San Millán Almagro. Buenos Aires: Depalma, 1948. Volume 1.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed.rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer sobre o projeto de Lei 5.296 de 2005 sobre a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, v. 7, n. 72, maio 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/index.htm. Acesso em: 08 abr. 2024.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006

KRAUSE, Elton A. *A Formação da Política Municipal e as Condições de Elegibilidade*. Porto Alegre: Memória Jurídica, 2002.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEWANDOWSKY, Enrique Ricardo. *Pressupostos Materiais e Formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Brasileiro e Internacional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de (coord). *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Parcerias público-privadas: conceito*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>. Acesso em: 06 mar. 2025.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico*. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/media/ParecerFlorianoAzevedoMNetoSaneamento>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MARRARA, Thiago. Bens públicos na Constituição de 1988: repartição federativa, monopolização e classificação. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 18, n. 74, p. 125–146, 2018.

MARTINE, G.; CAMARGO, L. Crescimento e distribuição da população brasileira: tendências recentes. *Revista Brasileira de Estudos de População*, [S. l.], v. 1, n. 1/2,

p. 99–144, 1984. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/5>. Acesso em: 11 fev. 2025.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Abuso de direito e constitucionalização do direito privado*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Conceito de parceria público-privada à luz da Constituição: Concept of public-private partnership in light of the Brazilian. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 2, n. 5, p. 23-47, 2018. DOI: 10.48143/rdai/05.rmm. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/78>. Acesso em: 6 mar. 2025.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Descentralização administrativa e contrafações. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 47-73, mar./abr. 2019.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Estudos de direito administrativo neoconstitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Hermenêutica Constitucional . *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 7, n. 27, p. 83–142, 2023. DOI: 10.48143/RDAI.27.martins. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/664>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MARTINS, Ricardo Marcondes. O Município e o princípio da simetria. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, jan./jun. 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria Constitucional das Empresas Estatais – 1ª. Parte: Constitutional theory of the state-owned enterprises - Part one. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 4, n. 14, p. 211–262, 2020. DOI: 10.48143/RDAI.14.rmm. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/111>. Acesso em: 8 abr. 2025.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Teoria constitucional das Empresas Estatais – 2ª. Parte: Constitutional theory of the state-owned enterprises – 2nd part. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 4, n. 15, p. 55-85, 2020. DOI: 10.48143/rdai/15.rmm. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/10>. Acesso em: 10 mar. 2025.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Teoria jurídica da liberdade*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal nº 14.026/2020*. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, v. 11, n. 21 (2022).

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Titularidade dos Serviços públicos de Saneamento Básico*. In: DAL POZZO, Augusto Neves. José Roberto Pimenta Oliveira; BERTOCCELLI, R. P. *Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

MATOS R; BAENINGER R. 2004. Migração e urbanização no Brasil: processos de concentração e desconcentração espacial e o debate recente. *Cadernos do Leste, IGC/UFG*, v. 6, n. 6. Belo Horizonte. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caderleste/article/view/13091>. Acesso em: 11 fev. 2025.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira* – v. I. 5. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1954.

MAZZA, Alexandre. *Agências reguladoras*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. *Os serviços públicos de eletricidade e a autonomia local*. São Paulo: Departamento Jurídico da Prefeitura do Município de São Paulo, 1950.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. Ed. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2014. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

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

MENICUCCI, T.; D'ALBUQUERQUE, R. *Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos*. In: HELLER, Léo. (org.). *Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018. Disponível em: https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

MERCEDES, Sônia Seger Pereira. *Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento*. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Edusp, 2004.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. – 7. ed. rev., atual. e reform.. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAES, Luiz Roberto Santos. *Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos*. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília, 2009, v.1.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para abastecimento de água. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 213, p. 23–34, 1998. DOI: 10.12660/rda.v213.1998.47196. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47196>. Acesso em: 8 abr. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder concedente para o abastecimento de água* in *Revista de Direito Administrativo*. v. 213, jul./set., 1998.

MOTA, Julio Cesar Rocha. *A universalização do saneamento e o desenvolvimento sustentável*. 2008. 211 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável apresentada ao Centro de Direito Sustentável, Universidade de Brasília, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. *Agências reguladoras*. Barueri, São Paulo: 2003.

MUKAI, Toshio. Competências dos entes Federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 184, p. 86–96, jan/1991. DOI: 10.12660/rda.v184.1991.44314. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44314>. Acesso em: 7 abr. 2025.

MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à Lei nº 6.766, de 19.12.1979*. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1987.

MURTHA, Ney Albert; CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. *Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil*. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 193-210, set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/3tP56QFRgxCX84J9zW9cpC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 abr. 2025.

OCAMPO, José Antonio. *Globalização e desenvolvimento*. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, 2002. v. 1, p. 299-331. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11935/2/Globaliza%c3%a7%c3%a3o%20e%20desenvolvimento_P.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025.

PELEGRINI, Márcia. *Intervenção estadual nos municípios – cumprimento de ordem ou decisão judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PEREIRA JUNIOR, José Sena. *Aplicabilidade da Lei 11.445/07: Diretrizes nacionais para o saneamento básico*. Brasília, 2008, 30 p.

PEREIRA, César A. Guimarães. *Algumas novidades no setor de saneamento básico*. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=39886. Acesso em 08 abr. 2008.

PESSOA, Samuel Teixeira. *Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento*. (Org.) SICSÚ, João, CASTELAR, Armando. *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento* – Brasília: Ipea, 2009.

PIRES, Irvando Mendonça. PLANASA – Avaliação dos resultados e perspectivas. X Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES). Manaus, janeiro de 1979. *Revista DAE. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo*. Disponível em: https://www.revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_121_n_1212.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

POMPEU, Cid Tomanik. Recursos hídricos na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo, [S. l.]*, v. 186, p. 10–25, 1991. p. 22. DOI: 10.12660/rda.v186.1991.44633. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/44633>. Acesso em: 8 abr. 2025.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. *Comentários à Constituição de 1946*, Vol. I, RJ.H. Cahen Editor, 1947.

PONTES DE MIRANDA. *Sistema de Ciência Positiva do Direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1972a. Tomo I.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 17ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Plano metropolitano no direito brasileiro: questões atuais*. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, v. 3, n.13, p. 96-123, 1995.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Malheiros, 2011.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 230, p. 45–74, 2002. DOI: 10.12660/rda.v230.2002.45915. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45915>. Acesso em: 8 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico Brasileiro*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989

SILVA, Ricardo Toledo. *Elementos para Regulação e Controle da Infra-estrutura Regional e Urbana em Cenário de Oferta Privada de Serviços*. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. *Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória*. História, Ciências, Saúde -Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul./set. 2016.

STRECK, Lenio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. *Ciência Política & Teoria do Estado*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ary. *Revista do Tribunal de Contas da União* - v.1, n.104 (2005) - Brasília: TCU, 2005.

TACITO, C. Serviços de Saneamento Básico. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 229, p. 1–4, 2002. p. 1. DOI: 10.12660/rda.v229.2002.46424. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46424>. Acesso em: 7 abr. 2025.

TÁCITO, Caio. Saneamento básico - Região Metropolitana - Competência estadual. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 213, p. 323-328, 1998. DOI: 10.12660/rda.v213.1998.47256. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47256>. Acesso em: 7 abr. 2025.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TEIXEIRA, Francisco Maria Pires. *História Concisa do Brasil*, 2.ed. São Paulo: Global, 2000

TEIXEIRA, Manuel; VALLA, Margarida, (1999), *O Urbanismo Português: século XIII – XVIII*, Lisboa: Printer Portuguesa, 1999.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*, 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

TUROLLA, Frederico Araujo. *Saneamento básico: Experiência Internacional e Avaliação de Propostas para o Brasil*. Brasília: CNI, 2006.

VILANOVA, Lourival. *As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

WARTCHOW, Dieter. *Serviços de Abastecimento de água e de esgotamento sanitário*. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). *Lei Nacional de Saneamento Básico: Perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009, v.2.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.