

## **REGIÕES METROPOLITANAS E SANEAMENTO BÁSICO**

**O trabalho conjunto dos entes da Federação mostra-se como a medida mais adequada para universalização do saneamento básico.**

### **CELSO ALVES HERNANDES**

Pós-graduado em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário pela Escola Paulista da Magistratura de São Paulo. Advogado da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

**SUMÁRIO: 1. Histórico no Brasil das Regiões Metropolitanas. 2. Situação das Regiões Metropolitanas na Constituição Federal de 1988 e a Competência dos Estados. 3. Reflexos quanto ao saneamento básico: Estados x Municípios. 4. Definição da titularidade de acordo com o posicionamento do STF. 5. Regiões Metropolitanas no Estado São Paulo. 6. Integração entre os entes da Federação para universalização dos serviços de saneamento básico e o Estatuto da MetrÓpole. 7. Conclusão.**

### **RESUMO**

O artigo aborda alguns aspectos concernentes à instituição de regiões metropolitanas e seus reflexos no saneamento básico. O trabalho busca demonstrar que desde a Constituição da República de 1891, já havia previsões de acordos entre Municípios que foram fundamentais para a evolução da questão. Inicialmente, apresenta o histórico no Brasil das regiões metropolitanas, sua situação na Constituição Federal de 1988, e a competência dos Estados e Municípios. Procura ainda, a partir de uma perspectiva lógica elucidar ao leitor a importância da instituição de regiões metropolitanas para a melhoria dos serviços de saneamento

básico com a cooperação e integração dos entes da Federação. Traz também o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico que em regra serão municipais, para os casos de municípios que não pertençam a nenhuma região metropolitana. No caso de regiões metropolitanas, os serviços públicos comuns serão geridos por um colegiado formado pelo Estado e pelos Municípios envolvidos, inexistindo transferência de competência para os Estados. Por fim, elenca as regiões metropolitanas existentes no Estado de São Paulo e a necessidade de integração e cooperação ente União, Estados, Distrito Federal e Municípios para se alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regiões Metropolitanas. Saneamento Básico. Lei Complementar 14/1973. Competência dos Estados. Titularidade. ADI 1842. Estatuto da Metr pole.

## **RIASSUNTO**

L'articolo tratta alcuni aspetti che riguardano l'istituzione di aree metropolitane e i suoi riflessi sui servizi legati alle strutture igieniche basilari pubbliche. Il lavoro ha lo scopo di dimostrare che gi  dalla Costituzione Repubblicana del 1891 si prevedeva l'esistenza di accordi fra i Comuni, fattore fondamentale allo sviluppo della questione. Inizialmente l' articolo presenta lo storico delle aree metropolitane in Brasile, la loro situazione secondo la Costituzione Federale del 1988 e la competenza degli Stati Federali e i Comuni. Partendo da una prospettiva logica cerca inoltre di delucidare al lettore l'importanza dell'istituzione di aree metropolitane per un miglioramento delle strutture igieniche basilari pubbliche attraverso la cooperazione e l'integrazione degli Enti governativi della Federazione. Riporta anche la posizione della Corte Suprema di Cassazione "*Supremo Tribunal Federal*" sulla responsabilit  dei servizi delle strutture igieniche basilari pubbliche che, di regola saranno di competenza dei Comuni, nei casi in cui essi non appartengano a nessuna area metropolitana. Per quanto riguarda le aree metropolitane, le strutture igieniche basilari pubbliche di uso comune, saranno gestite da una rappresentanza formata da membri del governo degli Stati federali e dei Comuni coinvolti, senza nessun trasferimento delle competenze agli Stati federali. Per concludere elenca le aree metropolitane esistenti nello Stato federale di San Paolo e la necessit  di integrazione e cooperazione fra gli enti governativi della Federazione, ovvero sia l'*União*, gli Stati Federali, il Distretto Federale e i Comuni, per raggiungere l'universalizzazione dei servizi delle strutture igieniche basilari pubbliche.

**PAROLAS CHIAVE:** Aree metropolitane. Strutture igieniche basilari pubbliche. Legge complementare 14/1973. Competenza delle Regioni. Titolarit . ADI 1842. Statuto della Metropoli.

## INTRODUÇÃO

A previsão constitucional contida no parágrafo 3º, do art. 25, a qual prevê que: “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”, traz uma preocupação sob o ponto de vista da titularidade dos serviços públicos de interesse comum: se estadual ou municipal.

Este trabalho busca avaliar a questão da competência dos Estados pela criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sem prejuízo da responsabilidade da União em promover ações tendentes ao desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, bem como apontar que as regiões metropolitanas deverão agregar funções de interesse comum para exercício conjunto, dentro dos limites da autonomia municipal.

Mostrar os reflexos da instituição de regiões metropolitanas quanto ao saneamento básico e apontar a definição da titularidade ocorrida no Supremo Tribunal Federal através da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842 é essencial, pois a região metropolitana não é uma entidade intermediária entre o Estado e os Municípios.

O estudo ora desenvolvido também procura elencar as regiões metropolitanas criadas no Estado de São Paulo e a importância da integração e cooperação dos entes da Federação, visando, principalmente, demonstrar que a ação conjunta pode proporcionar melhores resultados para universalização dos serviços de saneamento básico.

O trabalho foi dividido em 6 (seis) capítulos, iniciando-se com um breve histórico no Brasil das regiões metropolitanas, passando pela situação prevista na Constituição Federal de 1988, e a competência dos Estados. Após, foram abordados os reflexos quanto ao saneamento básico e a definição da titularidade de acordo com o posicionamento do STF. Foi destinado um capítulo para as regiões metropolitanas de São Paulo e o trabalho foi finalizado com um capítulo referente ao Estatuto da Metrôpole e para demonstrar que a integração entre os entes da

Federação é a melhor maneira de se obter a universalização dos serviços de saneamento.

## 1. HISTÓRICO NO BRASIL DAS REGIÕES METROPOLITANAS

A formação das regiões metropolitanas está estritamente associada com o desenvolvimento econômico e social de Municípios limítrofes e esse aumento da urbanização e industrialização faz com que haja a integração dessas cidades vizinhas para a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesses comuns.

Analisando as constituições brasileiras, podemos constatar que desde a Constituição da República de 1891<sup>1</sup> já havia previsão de acordos e convenções entre os Municípios, assegurada a autonomia referente aos seus peculiares interesses.

Art. 48 - Compete privativamente ao Presidente da República:

...

16º) entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre ad referendum do Congresso, e aprovar os que os ESTADOS, celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.

Art. 65 - É facultado aos ESTADOS:

1º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (art. 48, nº.16)

Art. 68 - Os ESTADOS organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos MUNICÍPIOS em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

Já a Constituição da República de 1934<sup>2</sup> trouxe a autonomia das funções legislativas e administrativas dos MUNICÍPIOS.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em de 01 de maio de 2016.

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 01 de maio de 2016.

Art. 13 - Os MUNICÍPIOS serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

A Constituição de 1937<sup>3</sup> trouxe os argumentos municipais, em virtude da expansão dos centros urbanos, diminuindo a população das áreas rurais.

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

A Constituição de 1946<sup>4</sup> suprimiu os agrupamentos municipais, se limitando a dispor sobre a possibilidade dos ESTADOS de criarem órgãos de assistência técnica aos MUNICÍPIOS.

Art. 24 - É permitida ao ESTADO a criação de órgão de assistência técnica aos MUNICÍPIOS.

A partir da década de 50, o Brasil tornou-se um país urbano, onde mais de 50% de sua população passou a residir nas cidades<sup>5</sup>. Nessa década o processo de urbanização brasileira foi muito rápido, apresentando como principais aspectos o ritmo da progressão, a conformação de um sistema de cidades e a sua estrutura ocupacional. Esse formato dá origem às Regiões Metropolitanas, que surgem da expansão das áreas urbanas, onde os limites entre municípios vizinhos se confundem por conta do intenso processo de unificação da malha urbana de duas

---

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em 01 de maio de 2016.

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em 01 de maio de 2016.

<sup>5</sup> Urbanização do Brasil: Consequências e características das cidades. Disponível em: <[educacao.uol.com.br/disciplina/geografia/urbanizacao-do-brasil-consequencias-e-caracteristicas-das-cidades](http://educacao.uol.com.br/disciplina/geografia/urbanizacao-do-brasil-consequencias-e-caracteristicas-das-cidades)>. Acesso em 03 de maio de 2016.

ou mais cidades em torno de uma cidade principal, tornando-se um processo muito comum nas metrópoles brasileiras<sup>6</sup>.

Esse processo de conurbação, que se constitui da junção de diferentes municípios, começou a ocorrer no Brasil na década de 70, pois havia mais habitantes nas cidades do que no campo, mas desencadearam problemas nos serviços públicos, tais como transporte, educação, saúde, saneamento e a partir desses fatores, houve a necessidade de se desenvolver políticas públicas urbanas integradas entre os municípios envolvidos.

Com esse processo de mudança, a Constituição de 1967<sup>7</sup> reconheceu expressamente a possibilidade de se criar, por lei complementar, regiões metropolitanas para realização de serviços comuns bem como a possibilidade de celebração de convênios entre MUNICÍPIOS para a exploração de serviços públicos de interesse comum.

Art. 16 – A autonomia municipal será assegurada:

§ 4º - Os MUNICÍPIOS poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por MUNICÍPIOS que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum<sup>8</sup>.

Segundo Alexandre de Moraes<sup>9</sup>,

As regiões metropolitanas são conjuntos de municípios limítrofes, com certa continuidade urbana, que se reúnem em torno de um município-polo, também denominado município-mãe. Microrregiões também constituem-se por municípios limítrofes, que apresentam

<sup>6</sup> FRANCISCO, Wagner De Cerqueira E. "Regiões Metropolitanas do Brasil"; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-metropolitanas-brasil.htm>>. Acesso em 10 de maio de 2016.

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa (1967). Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 01 de maio de 2016.

<sup>8</sup> O parágrafo 10, do art. 157 da CF/1967 passou para o art. 164 da Emenda Constitucional n.º 1/1969.

<sup>9</sup> Direito Constitucional. 1ª edição – 2ª tiragem. São Paulo: Atlas, 1997, p. 219.

características homogêneas e problemas em comum mas que não se encontram ligados por certa continuidade urbana. Será estabelecido um município-sede. Por fim, aglomerados urbanos são áreas urbanas de municípios limítrofes, sem um polo, ou mesmo uma sede. Caracterizam-se pela grande densidade demográfica e continuidade urbana.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>10</sup>,

As regiões metropolitanas são entidades administrativas, superpostas aos Municípios de uma área constituinte de comunidade sócio-econômica, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as unidades componentes. (...) O surgimento dessas regiões metropolitanas decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito e exclusivo de um dos Municípios que a conurbação recobre. É, por exemplo, o que se dá com o abastecimento de água, o tratamento de esgotos, o combate à poluição, transportes e vias de comunicação etc.

Para Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>,

A Região Metropolitana, como área de serviços unificados, é conhecida e adotada em vários países para solução de problemas urbanos e interurbanos das grandes cidades, como Paris, Los Angeles, São Francisco, Toronto, Londres e Nova Délhi. Resume-se na delimitação da zona de influência da Metrópole e na atribuição de serviços de âmbito metropolitano a uma Administração única, que planeje integralmente a área, coordene e promova as obras e atividades de interesse comum da região, estabelecendo as convenientes prioridades e normas para o pleno atendimento das necessidades das populações interessadas. [...] A Região Metropolitana poderá atingir vários Municípios limítrofes, de um ou mais Estados da Federação, sendo que neste último caso a Região Metropolitana terá que ser organizada por norma das entidades interessadas. [...] A Região Metropolitana será sempre uma divisão simplesmente administrativa e a entidade ou órgão que a 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), seja sob a forma de órgão do Estado (Secretaria de Estado, Departamento, Divisão, etc.), seja sob a modalidade colegiada de Conselho ou Comissão.

---

<sup>10</sup> Curso de Direito Constitucional. 25ª edição. São Paulo: Saraiva. 1999. p. 69.

<sup>11</sup> Direito Municipal Brasileiro. 14ª edição. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 82 a 83.

Ainda sob a égide da Constituição Federal de 1967, alterada pela Emenda Constitucional n.º 1/1969, foi promulgada a Lei Complementar n.º 14<sup>12</sup>, de 8 de junho de 1973, como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional que estabeleceu as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, dispondo sobre quais municípios compõem as respectivas regiões metropolitanas que contarão com um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo.

Pela Lei Complementar mencionada ficou estabelecido que ao Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, competirá promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns e coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns (art. 3º). Já ao Conselho Consultivo, que será criado por lei estadual, competirá opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana e sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns (art. 4º).

A Lei Complementar nº 14/1973, dispôs no art. 5º sobre quais serviços são de interesse metropolitano e comuns aos Municípios que integram a respectiva região, tais como: (I) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; (II) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; (III) uso do solo metropolitano; (IV) transportes e sistema viário; (V) produção e distribuição de gás combustível canalizado; (VI) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal e (VII) outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

---

<sup>12</sup> A Lei Complementar n.º 27, de 03 de novembro de 1975 alterou o artigo 2º, caput e seu parágrafo 1º da Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana.

Ainda, de acordo com a Lei Complementar em referência, os Municípios das regiões metropolitanas que participarem do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos (art. 6º).

Como podemos constatar, “a criação destas regiões metropolitanas se tornaram importantes instrumentos administrativos e políticos, essenciais para facilitar o desenvolvimento dos processos de gestão dos municípios<sup>13</sup>”.

No entanto, como veremos a seguir, a Constituição Federal de 1988, trouxe mudanças significativas para a criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

## **2. SITUAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A COMPETÊNCIA DOS ESTADOS**

Já a Constituição Federal de 1988, alterando a sistemática tradicional, pois quem instituíra a região metropolitana era a União, trouxe para os Estados o reconhecimento legal das metrópoles, através do parágrafo 3º, do art. 25, pois 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”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Tarcisio Henriques Filho – Regiões Metropolitanas e autonomia dos municípios – FGV. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.264, set./dez.2013. p. 135-139.

<sup>14</sup> A Constituição do Estado de São Paulo dispõe sobre entidades regionais no art. 153, da seguinte forma:  
**Artigo 153** - 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.

§ 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 sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

§ 2º - Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes.

É bem verdade que embora a União tenha transferido para os Estados a atribuição pela criação de regiões metropolitanas, a União ainda poderá articular ações tendentes ao desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

Nessa linha, o art. 43 da Constituição Federal de 1988, dispõe que:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º — Lei complementar disporá sobre:

I — as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II — a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º — Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I — igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II — juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III — isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV — prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º — Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Assim, a Constituição Federal de 1988, atribuiu aos Estados, mediante Lei Complementar, a competência de instituir e organizar as Regiões Metropolitanas, com poderes administrativos e não políticos, e à União, também mediante Lei Complementar, cabe articular ações com foco no desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

---

§ 3º - Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional.

Segundo Alaôr Caffé Alves<sup>15</sup>,

No âmbito específico que nos interessa agora, o das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, postula-se igualmente a exigência de um novo conteúdo organizacional de gestão regional, por força da própria Constituição Federal, onde a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ação pública de interesse comum. Isto deverá repercutir profundamente na forma de planejamento, programação, execução e controle de funções estatais e de serviços públicos de caráter urbano-regional, em nosso sistema federativo. Assim, observa-se mais uma vez a concretização da tese de que o desenvolvimento material das condições da vida social e econômica determina a exigência de se adotar novas formas organizacionais das relações humanas, tendo um efeito inafastável no plano das relações jurídicas.

As questões referentes à instituição de sistemas regionais, nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, no que respeita às competências sobre a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios limítrofes que integram regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conforme lei complementar estadual, são de grande complexidade, pois exprimem situações novas que demandam hermenêutica original no que respeita ao federalismo de integração, à competência comum ou material, ao relacionamento intergovernamental e às autonomias dos entes político-administrativos federados.

Assim, instituir região metropolitana passa para a competência do Estado e sua função é bastante relevante sobre o viés institucional entre Estado e Municípios. Em outras palavras, a região metropolitana deve agregar funções metropolitanas de interesse comum entre tais entes para exercício conjunto, mas com definição dos limites da autonomia municipal que participarão das decisões sobre os assuntos do interesse metropolitano e muitas vezes de interesse do próprio Município.

Isso nos traduz que o Estado não poderá agir de forma isolada ao instituir, por Lei Complementar, uma região metropolitana, pois o texto constitucional estabelece a integração, a organização, o planejamento, a execução, a normatização, controle e gestão das funções públicas de interesse comum e de caráter regional. Nesse

---

<sup>15</sup> Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Disponível em: <[www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm)>. Acesso em 02 de maio de 2016.

passo, o saneamento básico, mostra-se como um serviço público essencial e de interesse comum.

### **3. REFLEXOS QUANTO AO SANEAMENTO BÁSICO: ESTADOS X MUNICÍPIOS**

O saneamento básico constitui-se como o conjunto serviços, infraestruturas e medidas adotadas pelo governo a fim de gerar melhores condições de vida para a população com instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (inciso I, do art. 3º, da Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007).

Historicamente, temos que as “comunidades indígenas foram os primeiros a se preocuparem com o saneamento básico no País, que era realizado por meio do armazenamento de água em talhas de barro e argila e caçambas de pedra. Também delimitavam áreas para dispor detritos e necessidades fisiológicas<sup>16</sup>”.

O primeiro indício de saneamento no Brasil ocorreu em 1561, quando Estácio de Sá mandou escavar no Rio de Janeiro o primeiro poço para abastecer a cidade. Em 1673, deu-se início do primeiro aqueduto do País, que ficou pronto em 1723, transportando águas do rio Carioca em direção ao Chafariz, atualmente o aqueduto é conhecido como os Arcos da Lapa. Em 1746, foram inauguradas linhas adutoras para os conventos de Santa Tereza, e na Luz, em São Paulo. Na capital paulista, o primeiro chafariz foi construído em 1744 e em 1842, havia cinco chafarizes na cidade. No período colonial, ações de saneamento eram feitas de forma individual, resumindo-se à drenagem de terrenos e instalação de chafarizes. [...] No final do século XIX, ocorreu a organização dos serviços de saneamento e as províncias entregaram as concessões às companhias estrangeiras, principalmente inglesas. O Governo de São Paulo construiu o primeiro sistema de abastecimento de água encanada, entre 1857 e 1877<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Revista SANEAR. Ano VII – n.º 25 – Agosto de 2014 – Artigo jurídico: A Regulação na Prestação dos Serviços -Elizabeth Costa de Oliveira Góes. p. 24 a 31.

<sup>17</sup> A história do saneamento básico no Brasil. Disponível em: <[www.aegea.com.br/portifolios/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil](http://www.aegea.com.br/portifolios/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil)>. Acesso em 03 de Maio de 2016.

No entanto, diante do péssimo serviço prestado pelas companhias estrangeiras, o Brasil estatizou o serviço de saneamento no início do século XX. Na Era Vargas (1940), houve o aumento da comercialização dos serviços de saneamento e isso deu origem às autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento de água.

Com a criação do PLANASA - Plano Nacional de Saneamento, em 1968, mas desenvolvido a partir de 1971, houve maior possibilidade de expansão dos serviços por meio das tarifas e financiamentos, ocasião em que companhias estaduais de saneamento básico, criadas ou reestruturadas entre 1950 e 1960 com apoio do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, passaram a concentrar as decisões sobre os serviços municipais, havendo uma separação das empresas que cuidavam da saúde das empresas que planejavam saneamento<sup>18</sup>.

Os recursos do PLANASA eram oriundos dos governos estaduais e do Banco Nacional de Habitação – BNH. Com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal passou a financiar o PLANASA de forma extremamente limitada e o plano foi extinto em 1992. Com isso, os Municípios superavitários passaram a enxergar os serviços de saneamento básico como mais uma fonte de receita, ocasião em que muitos conseguiram municipalizar o serviço.

A Constituição Federal de 1988, também considerou como bens da União “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”. (CF, artigo 20, III), sendo de competência privativa da União legislar sobre as águas, mas lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre tais questões.

A Constituição Federal de 1988, ainda previu que competirá à União instituir Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso bem como instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano.

---

<sup>18</sup> PLANASA. Avaliação dos Resultados e Perspectivas. Disponível em: <[www.revistadae.com.br/artigos/artigo\\_edicao\\_121\\_n\\_1212.pdf](http://www.revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_121_n_1212.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2016.

Nessa linha, foi instituída, em 1997, a Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1997, e dispõe em seu art. 1º, incisos II e IV que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

De acordo com o inciso III, do art. 5º, da Lei n.º 9.433/1997, a outorga de direito de uso de recursos hídricos é um dos seis instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos tendo como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos. Para corpos d'água de domínio da União, a competência para conferir a outorga é prerrogativa da ANA, segundo a Lei nº 9.984/2000. Em corpos hídricos de domínio dos Estados e do Distrito Federal, a solicitação de outorga deve ser feita ao órgão gestor estadual de recursos hídricos<sup>19</sup>.

A outorga mostra-se eficaz para preservação dos recursos hídricos com vistas a garantir de forma qualitativa e quantitativa a manutenção do uso adequado da água, pautado pelo desenvolvimento sustentável, que aliada ao saneamento básico se torna uma importante ferramenta para diminuir a liberação de esgotos nos rios sem tratamento<sup>20</sup>.

Em 2004, a Portaria do Ministério da Saúde n.º 518, de 25 de Março de 2004, estabeleceu as responsabilidades por parte de quem produz a água, a quem cabe o exercício do controle de qualidade da água e das autoridades sanitárias, a quem cabe a missão de vigilância da qualidade da água para consumo humano, sendo considerado o marco legal do setor de saneamento no Brasil. Além disso, trouxe os deveres e responsabilidades de âmbito federal (Ministério da Saúde), estadual, distrital (Secretarias de Saúde dos Estados) e municipal (Secretarias de Saúde dos Municípios).

---

<sup>19</sup> Coordenação de Outorga. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/uorgs/sof/geout.aspx>. Acesso em 04/06/2016.

<sup>20</sup> BORGES, Edilson Barbugiani. Da outorga de direitos de uso de recursos hídricos. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 30/10/2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50400&seo=1>>. Acesso em: 04/06/2016.

A Portaria n.º 518/2004, foi revogada pela Portaria n.º 2.914, de 12 de dezembro de 2011, que teve como base as guias de qualidade de água potável da Organização Mundial de Saúde – OMS.

A Portaria n.º 2.914/2011, dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. A Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS teve um trabalho de vital importância, pois cooperou com todo o trabalho de revisão da Portaria 518/2004, ora revogada.

Dez anos após a edição da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 2007, foi promulgada a Lei Nacional n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que dá Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Essa norma alterou as Leis Nacionais n.º 6.766/1979, n.º 8.036/1990, n.º 8.666/1993, n.º 8.987/1995, e revogou a Lei Nacional n.º 6.528/1978 e determinou que a União elaborasse o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB) e que os Municípios, para usufruir dos benefícios estabelecidos por lei, deveriam elaborar seus planos municipais definindo horizontes de universalização da prestação de serviços.

Arrematando a questão, a Constituição Federal de 1988, também previu que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de melhoria de saneamento básico e fiscalização da exploração dos recursos hídricos (CF, artigo 23, II, VI, IX e XI) e as normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão fixados por Lei Complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Constatamos que são de competência exclusiva da União, sem possibilidade de delegação, a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definição de critérios de outorga de direito de seu uso (CF, artigo 21, XIX). Com a regulamentação pela Lei n.º 9.433/1997, a gestão de tal recurso passou a ser descentralizada, contando com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

No que se refere às águas a União tem competência privativa para legislar, cabendo aos Estados legislar sobre referido assunto, desde que autorizado por Lei

Complementar, ou seja, passível de delegação e suplementação. Já com relação ao saneamento básico compete a União instituir diretrizes.

No entanto, são bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, nos limites do próprio Estado – CF, artigo 26, I, (competência supletiva).

É ainda de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (CF, artigo 24, VI).

Podemos perceber que o espírito do legislador foi permitir que todos os entes da federação, cada qual, dentro de sua competência, preste os serviços de forma adequada e satisfatória, buscando sempre expandir a universalização do atendimento.

Nessa linha, temos que a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre o regime federativo brasileiro, inovou ao atribuir aos municípios a condição de entes federados.

Com efeito, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal que também compõem a organização político administrativa, financeira e normativa no campo de atuação do próprio Município.

Compete aos Municípios, entre outros assuntos, legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (CF, artigo 30, I e V) e cabe à União assegurar a autonomia municipal (CF, artigo 34, VII, “c”). Ainda, nos termos do art. 182, *caput*, da CF/88, o Município tem a finalidade específica de executar a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No entanto, essa autonomia advinda da Constituição Federal aos Municípios fica mais latente em regiões metropolitanas, pois devem ser ampliadas em sua

complexidade a fim de adequar a eficiência e eficácia das atividades e ações, objetivando os interesses da população regional envolvida.

Essa “cooperação” e “integração” entre o Estado e os Municípios permitem a implantação de serviços públicos, inclusive os de saneamento básico em total harmonia com os serviços de interesse local, permitindo atingir os objetivos estabelecidos para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, obedecidas as diretrizes fixadas em nível estadual e federal.

Em razão disso o Estado, ao criar uma região metropolitana, não poderá gerir de forma isolada as funções públicas de interesse comum, posto que com o passar dos anos, pode-se perceber que as Regiões Metropolitanas não são somente aquelas advindas de processos de conurbação, mas podem ser compostas por municípios que mantêm preservados seus limites físicos sem a sobreposição dos limites urbanos.

Dentro desse panorama o Saneamento Básico, embora não esteja expressamente previsto como direito social, integra os direitos fundamentais para garantia do mínimo existencial para promover o bem estar da sociedade, atuando de forma efetiva na degradação do meio ambiente e como garantia da dignidade da pessoa humana. Assim, o acesso a água potável e ao saneamento ambiental é um direito essencial para a própria vida humana.

Assim sendo, temos que a Constituição Federal de 1988, possibilitou a união de municípios limítrofes pertencentes ao um mesmo Estado e que tenham interesses e problemas comuns, tais como o saneamento básico, para buscar soluções mais eficazes e que atendam adequadamente à coletividade da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, sem retirar a autonomia municipal.

#### **4. DEFINIÇÃO DA TITULARIDADE DE ACORDO COM O POSICIONAMENTO DO STF**

A questão da definição da titularidade dos serviços de saneamento básico sempre foi palco de inúmeros debates jurídicos.

Partindo do conceito dado pelo inciso I, do art. 3º da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, temos que os serviços de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e (iv) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, são serviços de interesse local (CF, artigo 30, V).

No entanto, a Constituição Federal de 1988, como dito anteriormente, não atribuiu a titularidade de águas aos municípios, mas sim aos Estados ou à União (CF, artigo 20, III e artigo 26, I) e o empasse estava formado, posto que os Municípios e Estados nunca chegaram a um consenso sobre o assunto, mas em março de 2013, o Supremo Tribunal Federal – STF proferiu um julgamento importantíssimo a respeito da titularidade dos serviços de saneamento básico, dando parcial procedência a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 1842<sup>21</sup>, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) para questionar normas do estado do Rio de Janeiro que tratam da criação da região metropolitana do Rio de Janeiro e da microrregião dos Lagos e disciplinam a administração de serviços públicos.

A discussão iniciou-se em 1998, colocando em questão a legitimidade da Lei Complementar Estadual n.º 87, de 16 de dezembro de 1997, posteriormente regulamentada pela Lei Estadual n.º 2.869, de 18 de dezembro de 1997 e Decreto Estadual n.º 24.631, de 03 de setembro de 1998, pois transferiam do âmbito municipal para o âmbito estadual, competências administrativas e normativas próprias dos municípios no que se refere aos serviços de saneamento básico e transporte, violando a autonomia municipal, ou seja, atribuía ao Estado do Rio de Janeiro a função executiva e administrativa da região metropolitana, ofendendo, segundo o PDT, o princípio federativo, invadindo competência exclusiva dos municípios.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842. Brasília, DF, 6 de março de 2013. Relator Min. Luiz Fux, DJe n.º 181 – Divulgação 13/09/2013 – Publicação 16/09/2013. Ementário n.º 2701-1.

O ministro Ricardo Lewandowski<sup>22</sup> votou pela procedência parcial da ação direta, sob o argumento de que a gestão deve ser compartilhada, ou seja, que o compartilhamento de decisões não exige uma participação paritária relativamente ao Estado e aos municípios que os integram principalmente se for levado em consideração os aspectos político, econômico, social e orçamentário.

A gestão regional compartilhada não significa como observou o ministro Gilmar Mendes em seu voto, que o poder decisório tem que ser necessariamente partilhado de forma igualitária entre os municípios, o município polo e o estado instituidor.

Para a efetivação dos valores constitucionais em jogo, basta que nenhum dos integrantes do ente regional seja excluído dos processos decisórios que nele ocorram ou que possa sozinho definir os rumos da gestão destes. Também não me parece aceitar do ponto de vista constitucional que a vontade do conjunto dos municípios prevaleça sobre a do estado instituidor do ente regional ou vice-versa.

Não me parece haver nenhum problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, desde que a lei complementar instituidora da entidade regional lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente quanto ao serviço de interesse comum.

O ministro Maurício Corrêa<sup>23</sup> entendeu que

A Constituição permitiu aos ESTADOS, por meio de lei complementar estadual (art. 25, § 3º, da CF), a fixação de agrupamentos de MUNICÍPIOS de modo a possibilitar soluções mais eficazes em torno de problemas e interesses comuns; a instituição de REGIÕES METROPOLITANAS torna relativa a autonomia municipal em matérias em relação as quais a Constituição determinou que as soluções fossem alcançadas em conjunto e de forma integrada pelos MUNICÍPIOS aproximados por interesses comuns; as REGIÕES METROPOLITANAS significam "uma comunhão superior de interesses" (item 17) ou uma "instância híbrida" (item 20) que impossibilita que os MUNICÍPIOS exerçam isoladamente suas competências.

O ministro Nelson Jobim<sup>24</sup> enfatizou que

a competência estadual em matéria de AGLUTINAÇÕES MUNICIPAIS se exaure na instituição e na criação de uma estrutura de organização e funcionamento dentro dos critérios trazidos pela

---

<sup>22</sup> Ibid. p. 251.

<sup>23</sup> Ibid., p.60.

<sup>24</sup> Ibid., p. 141/142

Constituição. Assim, é claramente responsabilidade do Estado criar condições econômicas e técnicas para que toda a população receba um serviço universal e de qualidade: (a) por meio de aproximações de municípios superavitários e deficitários; e (b) aproximação de municípios com abundância de recursos hídricos com municípios com pouca oferta de água em relação à sua demanda". Enfatizou ainda que "Considerando o contexto da prestação de serviço de saneamento básico no Brasil, as características de indivisibilidade do serviço, na maioria das situações concretas, as realidades práticas de municípios ditos "deficitários" e outros considerados "superavitários", e ainda os dispositivos da Constituição Federal que claramente preveem uma competência compartilhada entre União, Estados e Municípios nessa temática, proferi voto no sentido de reconhecer a competência executória do serviço de saneamento básico, não aos Estados ou aos Municípios, mas a um agrupamento de municípios.

O ministro Joaquim Barbosa<sup>25</sup> ressaltou que

Assim, a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes, materializando no controle e na gestão solitária pelo estado das funções públicas de interesse comum. Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana.

O ministro Gilmar Mendes<sup>26</sup> observou que

na hipótese de integração metropolitana, o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o estado federado, como entendia o Min. Maurício Corrêa; nem permanecer em cada município individualmente considerado, como sustentava mais enfaticamente o Min. Nelson Jobim. Antes, a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e à autonomia municipal.

O ministro Luiz Fux<sup>27</sup>, por sua vez, restringiu seu voto sobre a modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida. Votou pela

modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade reconhecida por esta Corte, a fim de que o aludido provimento judicial produza efeitos a partir de 24 (vinte e quatro) meses a contar da data de conclusão deste julgamento, de

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 46.

<sup>26</sup> Ibid., p. 185.

<sup>27</sup> Ibid., p. 307.

maneira que todas as alterações necessárias para a adequação da gestão dos serviços prestados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro ao que decidido neste processo sejam ultimadas ao término do referido prazo.

Concomitantemente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 1842 foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar - ADI – MC n.º 2077 que cuida de questão semelhante e foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para questionar dispositivos da Constituição do Estado da Bahia alterados pela Emenda Estadual Constitucional n.º 7, de 18 de janeiro de 1999, que foram considerados inconstitucionais por usurparem competência da União para legislar sobre diretrizes dos serviços de água e saneamento básico e por ofenderem os princípios da autonomia municipal e da proporcionalidade.

O Supremo Tribunal Federal - STF com este julgamento definiu que os serviços de saneamento básico são, em regra, municipais para os casos de municípios que não pertençam a alguma região metropolitana.

Para os serviços públicos comuns aos municípios de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a competência para o saneamento básico e transporte, devem ser geridos por colegiado formado pelo Estado e pelos Municípios envolvidos, inexistindo transferência de competências para o Estado.

O STF ainda extirpou a voluntariedade da adesão dos municípios às regiões metropolitanas. Como bem disse o Ministro Gilmar Mendes, “ressalte-se que o caráter compulsório da participação dos municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno deste STF, ao julgar inconstitucional tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais (ADI n.º 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002) quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas (ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).”

Como bem destacado pelo Ministro Joaquim Barbosa, embora a decisão seja referente apenas ao Rio de Janeiro, o entendimento esposado na ADI n.º 1842

servirá de parâmetro para outras regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

No entanto, a questão ainda não foi solucionada definitivamente ante a oposição de embargos de declaração pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Popular Socialista – PPS.

## **5. REGIÕES METROPOLITANAS NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Como dito anteriormente, a Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, instituiu 8 (oito) regiões metropolitanas no País, como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional e uma delas foi a região metropolitana de São Paulo (RMSP ou grande São Paulo) que é formada por 39 (trinta e nove) municípios, sendo o maior aglomerado urbano do País e uma das 10 (dez) regiões metropolitanas mais populosas do mundo, com aproximadamente dos 20 (vinte) milhões de habitantes<sup>28</sup>.

Outras regiões próximas a São Paulo são também regiões metropolitanas do estado, como Campinas, Santos, São José dos Campos e Sorocaba; outras cidades próximas compreendem aglomerações urbanas em processo de conurbação, como Jundiaí.

O chamado Complexo Metropolitano Expandido, megalópole da qual a Grande São Paulo faz parte, ultrapassa os 32,2 milhões de habitantes, aproximadamente 75% da população do Estado<sup>29</sup>. As regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo, são interligadas pelo aglomerado urbano de Jundiaí, e formam a primeira macro metrópole do hemisfério sul, unindo 72 municípios, que juntos abrigam 12% da população brasileira.

O Estado de São Paulo possui 5 (cinco) regiões metropolitanas, sendo elas:

---

<sup>28</sup> Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Regiao\\_Metropolitana\\_de\\_Sao\\_Paulo](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regiao_Metropolitana_de_Sao_Paulo)>. Acesso em 17 de maio de 2016.

<sup>29</sup> A cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.paroquiansdocarmo.com.br/conteudo-detahes/11/a-cidade-de-sao-paulo>>. Acesso em 17 de maio de 2016.

- A Região Metropolitana de São Paulo criada pela Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, composta por 39<sup>30</sup> (trinta e nove) municípios, sendo o Município de São Paulo o polo da região;
- A Região Metropolitana da Baixada Santista criada pela Lei Complementar Estadual n.º 815, de 30 de julho de 1996, composta por 9<sup>31</sup> (nove) municípios, sendo o Município de Santos o polo da região;
- A Região Metropolitana de Campinas criada pela Lei Complementar n.º 870, de 19 de junho de 2000, composta por 19 (dezenove) municípios sendo o Município de Campinas o polo da região. Em 2014, foi alterada a composição da Região Metropolitana de Campinas, sendo incorporado a ela o município de Morungaba através da Lei Complementar n.º 1.234, de 13 de março de 2014, passando a ter 20<sup>32</sup> (vinte) municípios;
- A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte foi criada pela Lei Complementar Estadual n.º 1.166, de 9 de janeiro de 2012, que corresponde aos municípios da Região Administrativa de São José dos Campos, composta por 39<sup>33</sup> (trinta e nove) municípios, sendo os municípios agrupados em 5 sub-regiões;
- A Região Metropolitana de Sorocaba criada pela Lei Complementar Estadual n.º 1.241, de 8 de maio de 2014, composta por 26<sup>34</sup> (vinte e seis) municípios,

---

<sup>30</sup> Municípios de Região Metropolitana de São Paulo: São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra.

<sup>31</sup> Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

<sup>32</sup> Municípios da Região Metropolitana de Campinas: Americana, Arthur Nogueira Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos, Vinhedo e Morungaba.

<sup>33</sup> Municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte: Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antonio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba.

<sup>34</sup> Municípios da Região Metropolitana de Sorocaba: Alambari, Alumínio, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Boituva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Mairinque, Piedade, Pilar do

sendo o Município de Sorocaba o polo da região. Em 2014, foi criada a Região Administrativa de Itapeva e alteradas as composições da Região Administrativa de Sorocaba e das Regiões de Governo de Avaré, Itapetininga e Itapeva, através do Decreto Estadual nº 60.135, de 10 de fevereiro de 2014.

Segundo informações coletadas por Rodolfo F. Alves Pena, no Brasil há 37 (trinta e sete) regiões metropolitanas oficialmente instituídas, mas nem todas apresentam estruturas típicas de regiões metropolitanas, o que faz com elas existam apenas sob o aspecto jurídico. Abaixo, o quadro aponta as 10 (dez) maiores e mais importantes regiões metropolitanas do país<sup>35</sup>.

Região Metropolitana	Quantidade de Municípios	Número de Habitantes (2010)
São Paulo	39	19 683 975
Rio de Janeiro	19	11 835 708
Belo Horizonte	34	5 414 701
Porto Alegre	32	3 958 985
Recife	14	3 690 547
Fortaleza	15	3 615 767
Salvador	13	3 753 973
Curitiba	29	3 174 201
Campinas	19	2 797 137
Goiânia	11	2 173 141

As 10 maiores regiões metropolitanas do Brasil (2010)

## 6. INTEGRAÇÃO ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO PARA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E O ESTATUTO DA METRÓPOLE

---

Sul, Porto Feliz, Salto, Salto de Pirapora, São Miguel Arcanjo, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tapiraí, Tatuí, Tietê e Votorantim.

<sup>35</sup> PENA, Rodolfo F. Alves. Regiões Metropolitanas. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/regioes-metropolitanas.htm>>. Acesso em 01 de maio de 2016.

De acordo com a Agência Senado no artigo Universalização do saneamento é desafio para União, Estados e Municípios, “mostram que as pesquisas realizadas pelo IBGE, publicadas em 2012, sobre os Indicadores de Desenvolvimento Sustentável indicam que 03 (três) em cada 10 (dez) domicílios urbanos não possuíam coleta de esgoto, e somente 38% do esgoto produzido no país é tratado” e que “a meta do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, é garantir que, até 2023, 100% do território nacional seja abastecido por água potável, e até 2033, 92% dos esgotos estejam tratados<sup>36</sup>”.

Já as pesquisas divulgadas pela Agência Nacional de Águas – ANA, em 2013, encontrou nas áreas urbanas água de qualidade “ótima” em 2%, “boa” em 24%, “regular” em 30% e “ruim” ou “péssima” em 44% dos pontos urbanos de coleta no país, ou seja, detectados em corpos hídricos que atravessam áreas urbanas densamente povoadas, contaminada pelo lançamento de efluentes tratados ou esgotos domésticos lançados *in natura* nos corpos hídricos<sup>37</sup>. Três em cada dez domicílios urbanos ainda não são abastecidos com água potável. De acordo com a Agência Nacional de Águas - ANA, em 2015 só 29% dos brasileiros contam com abastecimento satisfatório<sup>38</sup>.

Nesse contexto e com foco para atingimento das metas de 2023 (100% do território nacional abastecido por água potável) e de 2033 (92% dos esgotos tratados)<sup>39</sup>, a integração entre os entes da Federação mostra-se de vital importância para a universalização dos serviços de saneamento básico e não foi por acaso que a Constituição Federal de 1988 previu que o saneamento básico é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, artigo 23, IX).

---

<sup>36</sup> Universalização do saneamento é desafio para União, Estados e Municípios. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materiais/2015/05/18/universizacao-do-saneamento-e-desafio-para-uniao-estados-e-municipios](http://www12.senado.leg.br/noticias/materiais/2015/05/18/universizacao-do-saneamento-e-desafio-para-uniao-estados-e-municipios)>. Acesso em 19 de maio de 2016.

<sup>37</sup> Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2013. Disponível em: <[http://arquivos.ana.gov.br/institucional/spr/conjuntura/ANA\\_Conjuntura\\_Recursos\\_Hidricos\\_Brasil/ANA\\_Conjuntura\\_Recursos\\_Hidricos\\_Brasil\\_2013\\_Final.pdf](http://arquivos.ana.gov.br/institucional/spr/conjuntura/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil/ANA_Conjuntura_Recursos_Hidricos_Brasil_2013_Final.pdf)>. Acesso em 17 de maio de 2016.

<sup>38</sup> Universalização do saneamento é desafio para União, Estados e Municípios. Disponível em: <[www12.senado.leg.br/noticias/materiais/2015/05/18/universizacao-do-saneamento-e-desafio-para-uniao-estados-e-municipios](http://www12.senado.leg.br/noticias/materiais/2015/05/18/universizacao-do-saneamento-e-desafio-para-uniao-estados-e-municipios)>. Acesso em 19 de maio de 2016.

<sup>39</sup> MARTINS, Luísa. Governo admite dificuldade em cumprir meta de saneamento. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-admite-que-brasil-tera-dificuldade-em-cumprir-meta-de-saneamento,10000016718>>. Acesso em 19 de maio de 2016.

Nessa esteira, foi promulgada a Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole que “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal<sup>40</sup>”.

Referida Lei ainda trouxe vários conceitos em seu art. 2º, tais como:

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;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

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;

---

<sup>40</sup> Art. 1º, da Lei n.º 13.089/2015.

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;

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

Com base no texto legal, só haverá região metropolitana se a aglomeração urbana se configurar uma metrópole. No entanto, as regiões metropolitanas criadas até a entrada em vigor do Estatuto da Metrópole serão válidas, mesmo que não preencham o novo conceito estabelecido pelo inciso VII, do art. 2º. Os Estados poderão instituir regiões metropolitanas de forma a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O Estado e os municípios pertencentes a uma região metropolitana deverão promover a governança interfederativa, que exige o compartilhamento de responsabilidades e ações em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Porém, se a instituição de uma região metropolitana abranger municípios pertencentes a mais de um Estado, a região metropolitana será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas respectivas assembleias legislativa dos Estados envolvidos.

De acordo com o artigo 6º, do Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa deverá respeitar os seguintes princípios:

- I- Prevalência do interesse comum sobre o local;
- II- Compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- III- Autonomia dos entes da Federação;
- IV- Observância das peculiaridades regionais e locais;
- V- Gestão democrática da cidade;
- VI- Efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII- Busca do desenvolvimento sustentável.

Ainda deverão ser observadas diretrizes, tais como:

- I- Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento quanto ao desenvolvimento urbano;
- II- Estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

- III- Sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas;
- IV- Execução compartilhada das funções públicas;
- V- Participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão;
- VI- Compatibilização das leis orçamentárias dos entes da governança interfederativa; e
- VII- Compensação por serviços ambientais.

O Estatuto da Metrópole ainda dispõe que a governança interfederativa ocorra com a participação da população, órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Por isso, a cooperação e integração entre os entes da Federação e relativização de suas próprias autonomias é a medida mais adequada para o alcance das metas de universalização do saneamento básico, solucionando questões através da instituição de regiões metropolitanas para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

## **7. CONCLUSÃO**

Estudando as regiões metropolitanas desde os primeiros “ensaios” advindos com a promulgação da Constituição da República de 1891, que previu a possibilidade de acordos e convenções entre os Municípios, assegurada a autonomia local no que se refere aos seus peculiares interesses, até os dias de hoje, constatamos a evolução do conceito e sua maior abrangência adquirida com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, e mais recentemente com o Estatuto da Metrópole, que contribuiu para os avanços conquistados sobre a instituição de regiões metropolitanas.

Já com relação ao saneamento básico foi a Lei Federal n.º 11.445/2007 que definiu diretrizes nacionais para a prestação de serviços de saneamento básico e

para a política federal de saneamento básico, com fixação dos direitos e obrigações da União em organizar, regular, fiscalizar e planejar políticas para o setor.

A Lei Federal n.º 11.445/2007 ainda determinou a criação de entidade reguladora específica em cada instância governamental e estabeleceu objetivos para o planejamento municipal de saneamento e criou mecanismos legais e políticos para garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas.

Dentro desse tema - regiões metropolitanas e saneamento básico -, conforme o Supremo Tribunal Federal – STF, a titularidade dos serviços de saneamento básico foi definida e estancou de vez a dúvida até então existente: se a competência era local ou estadual, estabelecendo que em regra os serviços de saneamento básico são municipais para os casos de município que não pertençam a região metropolitana e para os serviços comuns aos municípios de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a competência para o saneamento básico será gerido por colegiado formado pelo Estado e pelos Municípios envolvidos, inexistindo transferência de competências para o Estado.

Assim, a instituição de regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas ou das microrregiões, através de lei complementar estadual, não atribuiu aos Estados competência administrativa ou legislativa, mas sim uma reserva para legislar dentro dos parâmetros do próprio artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal, reforçando a ideia de que a cooperação, integração, a organização, o planejamento são essenciais para a execução de funções públicas de interesse comum, principalmente no que se refere ao saneamento básico para alcance das metas de universalização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Edilson Barbugiani. Da outorga de direitos de uso de recursos hídricos. **Conteúdo Jurídico**. Outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50400&seo=1>>. Acesso em 04 de junho de 2016.

BRASIL. **A História do Saneamento Básico**. Disponível em: <[www.aegea.com.br/portifolios/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil](http://www.aegea.com.br/portifolios/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil)>. Acesso em 03 de Maio de 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em de 01 de maio de 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em 01 de maio de 2016.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em 01 de maio de 2016.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em 01 de maio de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa (1967)**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 01 de maio de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa (1988)**. Brasília, DF: Senado. 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842**. Rio de Janeiro. Relator Min. Luiz Fux, DJe n.º 181 – Divulgação 13/09/2013 – Publicação 16/09/2013. Ementário n.º 2701-1.

**Coordenação de Outorga**. Disponível em: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/uorgs/sof/geout.aspx>. Acesso em 04 de junho de 2016.

FERREIRA FILHO. Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª edição. São Paulo. Saraiva. 1999. p. 69.

FRANCISCO, Wagner De Cerqueria E. **Regiões Metropolitanas do Brasil**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/brasil/regioes-metropolitanas-brasil.htm>>. Acesso em 10 de maio de 2016.

GOÉS. Elizabeth Costa de Oliveira. A Regulação na Prestação dos Serviços  
**REVISTA SANEAR**. Brasília. Ano VII – n.º 25 – Agosto de 2014. p. 24 a 31.

HENRIQUES FILHO. Tarcisio. **Regiões Metropolitanas e autonomia dos municípios**. Revista de Direito Administrativo – FGV -RDA, Rio de Janeiro, v.264, set./dez.2013. p. 135-139.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14ª edição. São Paulo. Malheiros. 2006. p. 82 a 83.

MORAES. Alexandre. **Direito Constitucional**. 1ª edição – 2ª tiragem. São Paulo. Atlas, 1997, p. 219.

**PLANASA. Avaliação dos Resultados e Perspectivas**. Disponível em: [www.revistadae.com.br/artigos/artigo\\_edicao\\_121\\_n\\_1212.pdf](http://www.revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_121_n_1212.pdf). Acesso em 17 de maio de 2016.

**REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro**. Disponível em: [www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm). Acesso em 02 de maio de 2016.

**REGIÃO METROPOLITANA**. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Regiao\\_Metropolitana\\_de\\_Sao\\_Paulo](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regiao_Metropolitana_de_Sao_Paulo). Acesso em 17/05/2016.

**REGIÕES METROPOLITANAS**. Disponível em: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/regioes-metropolitanas.htm>. Acesso em 01 de maio de 2016.

**UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO** é desafio para União, Estados, Municípios. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materiais/2015/05/18/universalizacao-do-saneamento-e-desafio-para-uniao-estados-e-municipios](http://www12.senado.leg.br/noticias/materiais/2015/05/18/universalizacao-do-saneamento-e-desafio-para-uniao-estados-e-municipios). Acesso em 19 de maio de 2016.

**URBANIZAÇÃO DO BRASIL: Consequências e características das cidades**. Disponível em: [educacao.uol.com.br/disciplina/geografia/urbanizacao-do-brasil-consequencias-e-caracteristicas-das-cidades](http://educacao.uol.com.br/disciplina/geografia/urbanizacao-do-brasil-consequencias-e-caracteristicas-das-cidades). Acesso em 03 de maio de 2016.