

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

NILO DA ROCHA MARINHO NETO

**EFETIVIDADE DA ADI N.º 1.842 NA GOVERNANÇA DA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR, CONSIDERANDO A POLÍTICA
DE SANEAMENTO BÁSICO**

**BRASÍLIA-DF
2021**

NILO DA ROCHA MARINHO NETO

**EFETIVIDADE DA ADI N.º 1.842 NA GOVERNANÇA DA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR, CONSIDERANDO A POLÍTICA
DE SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação apresentada à Escola de Direito e Administração Pública, como parte do requisito para obtenção do título de Mestre Profissional em Direito e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Felício Fuck

**BRASÍLIA-DF
2021**

Sempre dedicarei ao Senhor Jesus Cristo tudo o que tenho, o que faço e o que sou.

RESUMO

O presente trabalho analisa os conceitos fundamentais sobre Região Metropolitana no Federalismo brasileiro, considerando a evolução do tema no âmbito normativo e jurisprudencial. Em seguida, tendo como pano de fundo principal os fundamentos fixados na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842, analisa especificamente a Região Metropolitana de Salvador e seu desenho institucional, principalmente a partir dos serviços de Saneamento Básico. Tomam-se os dados da política de saneamento entre 2010 e 2019, perfazendo-se um decênio, entre os municípios que a compõe.

Palavras-chave: Federalismo. Região Metropolitana. Saneamento básico. Democracia.

ABSTRACT

The present work analyzes the fundamental concepts about the Metropolitan Region in Brazilian Federalism, considering the evolution of the theme in the normative and jurisprudential scope. Then, having as main background the foundations established in the Direct Action of Unconstitutionality No. 1,842, it specifically analyzes the Metropolitan Region of Salvador and its institutional design, mainly from the Basic Sanitation services. Data from the sanitation policy between 2010 and 2019 are taken, making up a decade, among the municipalities that compose it.

Keywords: Federalism. Metropolitan region. Sanitation. Democracy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Rol de jurisprudência temática selecionada.....	48
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dado n.º 1: População residente total da RMS	81
Gráfico 2 – Lucro Bruto e Investimento EMBASA	82
Gráfico 3 – Lucro e Investimento EMBASA-Salvador.....	83
Gráfico 4 – Receita Operacional: Outros Municípios	83
Gráfico 5 – Relação por períodos de tempo	84
Gráfico 6 – Receita Total da EMBASA – RMS.....	85
Gráfico 7 – Despesa Total de Exploração	85
Gráfico 8 – Investimento RMS.....	86
Gráfico 9 – Investimento Salvador.....	87
Gráfico 10 – Investimentos – outros municípios.....	87
Gráfico 11 – Investimento Esgotamento – Salvador.....	88
Gráfico 12 – Investimento Salvador – Formato Linha.....	89
Gráfico 13 – Investimento esgotamento sanitário – outros municípios	89
Gráfico 14 – Investimento Com recursos próprios do ente prestador	90
Gráfico 15 – Relação Investimento Geral versus Municípios (exceto Salvador).....	91
Gráfico 16 – Investimento recursos não onerosos.....	92

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVA DO TEMA.....	16
1.1 Contextualização histórica e sociológica.....	16
1.2 Contextualização normativa	21
1.2.1 Evolução constitucional das relações federativas.....	21
1.2.2 O paradigma da autonomia municipal e do interesse local na Constituição de 1988	29
1.2.3 Evolução legislativa da região metropolitana.....	30
1.2.4 A legislação estadual baiana sobre região metropolitana.....	33
1.2.5 Evolução do tratamento jurídico do saneamento básico no Brasil.....	35
2 REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, DOGMÁTICA JURÍDICA E A JURISPRUDÊNCIA DO STF	38
2.1 A região metropolitana de salvador e a dogmática jurídica.....	38
2.2 RMS e a jurisprudência do STF	47
3 ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA.....	78
3.1 Justificativa do foco sobre saneamento básico.....	78
3.2 Análise dos dados da política de saneamento básico – EMBASA.....	79
3.3 Compatibilidade da lei complementar estadual n.º 41/2014 para com o Estatuto da Metrópole e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	92
3.3.1 Do capítulo II: da instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas	93
3.3.2 Do capítulo III: da governança interfederativa de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas.....	95
3.3.3 Do capítulo IV: dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado	98
3.4 Análise das regulações de controle do serviço de saneamento básico e de eventual conflito estadual e municipal, considerando as legislações e as agências reguladoras do estado da Bahia, do município de Salvador e do município de Camaçari	99
3.4.1 Município de Salvador.....	99
3.4.2 Município de Camaçari	103
3.4.3 AGERSA	104
3.5 Análise das deliberações metropolitanas e das entrevistas às autoridades da região metropolitana	106
CONCLUSÕES.....	113
REFERÊNCIAS	117
ANEXOS	122

INTRODUÇÃO

No Brasil Contemporâneo, reverbera diuturnamente, natural ou artificialmente, a necessidade de um novo Pacto Federativo. Trata-se de intenção de remodelagem da distribuição do poder entre os Entes Federativos, em razão de disfunções do atual sistema.

Esse atual Estado Federal brasileiro, consubstanciado nos termos inscritos da Constituição Federal de 1988, constitui-se em um refinado produto histórico; uma categoria resultante não somente de fatos recentes, mas coberto de cicatrizes que remontam o período colonial. Adotado a partir do Decreto n.º 1/1889, alinha-se ao processo histórico brasileiro, com raízes desde as antigas Capitanias Hereditárias¹.

O federalismo, como fenômeno histórico, revela distintas formas jungidas aos aspectos políticos, sociais, econômicos, enfim, culturais de uma determinada sociedade. Essa relação de inerência histórica explica a variedade de espécie, dificultando a teorização do instituto².

Assim, para além de compreender o federalismo enquanto uma categoria autônoma do desenho estatal, decorrente de um pacto entre Estados ou reorganização de poder entre grupos de um mesmo Estado (perspectiva estática), acresce-se a isso, oportunamente, uma perspectiva dinâmica.

Federalismo não constitui uma obra acabada e perfeita. Absorvendo ou resolvendo os paradigmas da sociedade e concertando as forças políticas, sua expressão jurídica é um alento por lembrar um roteiro alheio a finalidades utópicas de quaisquer dos atores que contracenam.

Trata-se de um indutor de processos de convergência, sem o qual o princípio anárquico expulsaria o bom senso de comunidade que aquele (federalismo) naturalmente institucionaliza. Desta forma, traçar as características e as regras do jogo do federalismo é mais produtivo que sondar uma definição³, notadamente porque tais regras e características viabilizam a sistematização de mais dados correlatos e úteis.

Há, certamente, no federalismo brasileiro uma tensão entre as pautas centralizadoras e as descentralizadoras de poder, que atravessam diversos pressupostos, critérios, problemáticas, temáticas e necessidades, do que exurgem variadas propostas de redesenho do sistema. Esse

¹ “[...] prova de que os princípios constitucionais, como todo princípio jurídico, surgem da realidade social e está no fato de que o princípio federativo é sempre diferente em todos os Estados que o adotaram, porque decorrente de realidades diferentes” (SILVA, 2014, p. 666).

² BARACHO, José Alfredo Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1986, p. 47.

³ *Ibidem*, p. 48.

redesenho, essencialmente, concentra-se na forma de Estado, que reflete a distribuição de poder no espaço e a estrutura ou engrenagem jurídica em que opera a política⁴.

Normalmente, o Federalismo é vinculado à ideia de conjugar. Todavia, essa perspectiva constitui-se eufemismo, urgindo-se tratar do assunto com o rigor necessário, ainda que para exposição de feridas politicamente disfarçadas. Discursos que negociam interesses sem a devida transparência podem conduzir os atores (e aqueles que representam, o povo) a um ciclo de medidas ineficientes.

Portanto, o Federalismo não é uma conjugação de esforços (ou não só)⁵, porque cada Ente Político tem suas necessidades, que sempre precisam ser supridas, de alguma forma. Mas para domesticar esses impulsos, a Constituição eleva-se como ponto de inflexão, em que se debelam extremos, aplanam-se os montes e se atende aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (arts. 1º ao 3º).

Esse ponto de inflexão não se infirma com a comunicação de informações, de interesses, anseios, ideias, contragostos. A desordem instala-se quando as regras do jogo não são atendidas, no momento em que os distintos poderes e entidades não observam os devidos processos constitucionais. Afinal, são as formas constitucionais que acomodam as diferenças, colocando-as nas condições necessárias para o diálogo (rípido ou cordial, mas diálogo).

Nesse sentido, a unidade nunca foi e não pode ser (e se for, o Estado deixará de sê-lo) mero recurso de retórica. Ainda nos primórdios da República (a despeito do que a literatura sugere: que a “unidade do povo” seria um dos argumentos da elite para debelar a Monarquia), não se tratava de mera retórica. Por bem, ou por mal, a configuração atual do sistema constitucional também é fruto desse discurso. Somos filhos da História.

Portanto, não existe federalismo simétrico, obviedade que furta certo(s) sentido(s) da sua classificação em razão da simetria entre as partes federadas. Todas as federações são

⁴ “Os exemplos históricos foram experiências de descentralização administrativa, não de descentralização política, que é característica primacial do sistema federativo. A simples descentralização administrativa consistente na autonomia de circunscrições locais (províncias, comunas, conselhos, municípios, cantões, departamentos ou distrito), como ocorria na Grécia antiga e ocorre na Espanha atual, é sistema municipalista, e não federativo. A forma federativa consiste essencialmente na descentralização política: as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas ao seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida, ou seja, dentro dos limites que elas mesmos estipularam pacto federativo. A autonomia administrativa das unidades federadas é consequência lógica da autonomia política de direito público interno.” (MALUF, 2009, p. 176).

⁵ “Exceptuando a evolução errada referida em último lugar, o esforço de procurar compromissos numa base federativa não tem de modo nenhum apenas desvantagens. Esse esforço é compensado, numa parte não despendida, pelo facto de os conflitos não serem reprimidos, mas por se chegar ao máximo de consenso possível, de modo que o sistema no seu conjunto e os seus resultados possam ser aceites a longo prazo pela maioria. Um sistema destes revela-se muitas vezes mais vigoroso e mais estável do que a coesão forçada de forças particulares num Estado unitário.” (ZIPPELIUS, 2016, p. 587-588).

assimétricas. Porque não existe município igual a outro. Não existe Estado igual a outro. Mesmo alterando o adjetivo “igual” por “semelhante”, essa classificação não teria sua força. Na verdade, a simetria é uma utopia. Estado é, por si, e em si, assimetria.

As diferenças promovem efeitos indesejáveis quando são tratadas com indiferença pelos atores do drama político. No fundo, a questão não é a diferença em si, mas a reação ou a atitude que se adota em razão dela. Porque embora não se cogite em se acostumar com as desigualdades, elas sempre existirão. Nem mesmo a força estatal (artificial, anômala ou atípica) tem aptidão para equalizar tais diferenças⁶.

É natural identificar as diferenças. Elas brotam dos fatos e dos discursos. As ciências humanas estão em estágio satisfatório para buscar sistematizá-las. Dessa naturalidade, exsurge uma relativa facilidade em tratá-las. Basta uma breve e séria pesquisa para compilar calhamaços de propostas que remedeiam os problemas que se originam das diferenças. Teorizar sobre o federalismo (e, ainda mais, assimétrico) é desafiador porque as teses multiplicam-se na medida em que diferentes estudiosos proclamam suas observações.

Outra coisa é deixar a teoria para encarar as questões que permeiam cada federação, cada país, cada região. Nesse patamar, muito além de teorias que se contrastam, os interesses divergem e empacam; mas se revelam e se digladiam (e isso é o que realmente importaria, no final)⁷.

Apesar da assimetria federativa, as soluções devem preservar a autonomia dos Entes Federativos, a qual resulta de uma estrutura constitucional básica que lhe dá forma: os limites da autonomia federativa encontram contornos (a) nos direitos e garantias fundamentais⁸ e (b) nas finalidades e competências constitucionais dos diversos entes e órgãos instituídos pela Constituição Federal⁹.

⁶ Muito dificilmente, por exemplo, o Piauí superaria, um dia, o Estado de São Paulo. Nem mesmo os Estados-membros venezuelanos ou as regiões de Cuba (países que em tese adotam um regime socialista) alcançaram a utópica simetria. Jamais alcançarão.

⁷ Apesar de eu discordar por completo da metodologia dialética, é inevitável reconhecer que a tensão entre elementos é a responsável por mudanças. Mas essas mudanças serão sadias e eficientes, quando a síntese não for a solução; mas quando a cooperação o for. Porque a dialética vive de ilusão; vive a fantasia de que o resultado se difere da tese e da antítese. Na verdade, tenho por hipocrisia a supressão das diferenças, e a esperança em um todo uniforme.

⁸ Quando os direitos fundamentais impõem limites à autonomia, quer-se dizer que: (i) os entes federativos existem também para garantir o mínimo existencial, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana; (ii) a participação popular torna-se um substrato de orientação teleológica e um vetor de transformação ontológica dos entes e dos órgãos públicos.

⁹ Quando as finalidades e competências dos diversos órgãos instituídos pela Constituição Federal igualmente impõem limites, quer-se dizer que: (i) as atividades desempenhadas por um ente ou órgão devem se dar preferencialmente e predominantemente naquilo que lhe foi traçado; (ii) a divisão de competências impede que as vicissitudes decorrentes das vontades e valores do agente público contaminem o órgão ou entidade que apresenta, ao se lhe impor a necessária adequação ao sistema constitucional vigente, em atenção aos seus mecanismos que promovem a sua unidade e preservação.

Assim, entre as competências atribuídas aos entes federativos é possível distinguir (i) aquelas que explicam e lhe dão autonomia, (ii) daquelas que lhe reforçam a sua autonomia.

As competências que explicam e conferem autonomia não podem sofrer ingerência dos demais entes federativos, nem mesmo sob permissão da totalidade da sua população ou dos Poderes que representam o ente hipoteticamente invadido.

As competências que reforçam a autonomia podem ser redesenhadas atendendo-se aos fundamentos constantes do art. 1º da Constituição Federal, e com o fim de se atingirem os objetivos constantes do seu art. 3º.

Ademais, importante que o redesenho das competências não se submete apenas a um controle intrínseco: (i) formal: consubstanciado pelo dever de observância dos processos e procedimentos constitucionais; (ii) material: consubstanciado pelo dever de compatibilização com as normas constitucionais.

Submete-se, igualmente, ao controle extrínseco, que se realiza pela observação dos fatos, vicissitudes do sistema, anseios do povo, partidarismo¹⁰, dentre outros¹¹.

Quanto mais variáveis forem acrescentadas ao procedimento de controle extrínseco, mais questionamentos serão feitos e melhor depuradas serão as propostas, resultando colmatação das competências e poderes federativos de modo mais próximo da realidade e mais realizadora dos fins constitucionais.

Quanto mais expostos, maiores as tensões. No entanto, se apresentados de modo sistemático e dentro de balizas procedimentais neutras, viabilizarão um sistema mais fortalecido¹².

¹⁰ “A repartição federativa das atribuições e competências do Estado origina um equilíbrio e uma moderação dos poderes (§ 38 IV 2). No Estado pluripartidário, este equilíbrio e moderação pode ser em parte atenuado, em parte levado ao excesso pela intervenção dos partidos políticos.” (ZIPPELIUS, 2016, p. 585).

¹¹ Esses elementos não são estanques ou variáveis, mas históricos e mutáveis. Sofrem influxo do tempo, das circunstâncias, dos valores, dos gostos, dos sentimentos, das emoções, de uma notícia de imprensa viesada, de um objetivo espúrio de um governante. Por isso, devem ser elencados sistematicamente e de modo transparente para que sejam considerados democraticamente. Dentre esses elementos é possível citar: (i) utilização dos órgãos para empregar pessoas do interesse do governante; (ii) a utilização dos órgãos para fortalecer um partido político por meio do direcionamento de verbas a determinada área, com a publicidade de quem as noticiam; (iii) a utilização dos órgãos e de suas competências para criar mecanismos jurídicos de defesa pessoal, impossibilitando ou dificultando que a responsabilidade civil, administrativa ou penal alcance quem incorre em ilícitos ou infrações; (iv) a utilização dos órgãos para obtenção de patrimônio e recursos além do que viável pela simples remuneração devida pelo trabalho exercido; (v) a utilização de fatos sociais ou políticos para promover a concentração de recursos a determinado ente federativo em detrimento de outro que, quiçá, apresente maiores dificuldades e anomalias. Trata-se de exemplos em rol meramente exemplificativo, que muito se estende quando levado ao debate.

¹² “[...] De acordo com a ideia de um federalismo competitivo, os Estados federados devem, pois, concorrer entre si na procura das melhores soluções para os problemas. Uma vantagem encontra-se neste caso também na obtenção de ‘campos experimentais’ limitados. A descentralização política oferece a oportunidade e o estímulo para, num espaço geográfico restrito – e consequentemente com menor risco para o Estado central –, ensaiar novos modelos

Nesse cenário de assimetria intrínseca, em regra, aos Estados-membros foram atribuídas competências que não lhe foram vedadas (§ 1º do art. 25, da Constituição Federal). Esse dispositivo consagra o que comumente se denomina competência residual, em que se incluem as competências não outorgadas diretamente à União e aos Municípios.

Ao lado da competência residual, a Constituição previu que esses mesmos Estados teriam a faculdade, mediante ato próprio com natureza de lei complementar, de organizar ou compor o seu território sob determinadas interações intermunicipais, em razão de interesses comuns justificadamente selecionados (§ 3º, do art. 25).

Trata-se de dispositivo que revela competência expressa para que, enquanto ente federativo maior, o Estado congregue e fomente as funções públicas de interesse comum de Municípios que integram seu território.

Da conjugação daqueles dispositivos (embora, sob certa perspectiva, seja possível afirmar que os Municípios detêm maior leque de competências que, em regra, não poderiam sofrer ingerência estadual), observa-se que a Constituição previu mecanismo que redimensiona a proibição dessa ingerência, desde que com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esse mecanismo de cooperação – de gestão estadual –, coaduna-se com o pluralismo político, constrói uma sociedade solidária e garante o desenvolvimento nacional (respectivamente, fundamento e objetivos da República Federativa do Brasil), para conjugar as assimetrias entre os municípios e ao mesmo tempo amenizá-las positivamente.

Tendo, pois, essa ampla genética constitucional, a análise da instituição, da legislação, das políticas públicas planejadas e das entregas efetivas das diversas regiões metropolitanas pode fornecer panoramas ou parâmetros que atendam ao princípio da eficiência no cumprimento das finalidades constitucionais dos entes federativos.

Com esse intuito acadêmico investigativo, verifica-se que atualmente há 74 (setenta e quatro) regiões metropolitanas no Brasil¹³, o que exige a adoção de critérios para a seleção de uma em específico, delimitando-se, pois, o objeto de estudo.

Assim, observa-se que, dentro desse universo, salta aos olhos o fato de que as leis instituidoras (ou inspiradoras) de duas delas foram impugnadas no Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle concentrado, abrindo-se leque para debates sobre as razões da

de ordenamento (p. ex., no âmbito do ensino superior), colher experiências e pô-las à disposição para aproveitamento geral.” (ZIPPELIUS, 2016, p. 586)

¹³ Dados compilados pelo IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 2 out. 2019.

impugnação, o julgamento das ações, efeitos imediatos das decisões e consequências posteriores; quais sejam: (i) normas da Constituição estadual da Bahia que fundamentaram a Região Metropolitana de Salvador foram impugnadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 2077; (ii) enquanto lei que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi impugnada pela ADI n.º 1842.

As premissas desses julgamentos (e de outros) foram pressupostos ou inspiração (i) tanto para a edição da posterior Lei Complementar n.º 41/2014 do Estado da Bahia, que derradeiramente criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano; (ii) quanto para a edição da Lei Complementar n.º 184/2018 do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum e cria a autoridade executiva da região metropolitana.

Delimitando, um pouco mais, as lentes da pesquisa, ressalva-se que, embora ambas as leis tenham como pressuposto as diretrizes acertadas pelo Supremo Tribunal Federal, a do Estado da Bahia possui mais tempo de vigência, além de toda uma estrutura governamental já implantada e dedicada a sua implementação.

Cite-se, aliás, que já tramita no STF nova Ação Direta (ADI n.º 5155) em face da lei baiana, promovida pelo partido Democrata em 14 de agosto de 2014, ainda pendente de julgamento, em que suscita violação ao modelo federativo constitucional, afirmando indevida intromissão do Estado da Bahia na administração das municipalidades que compõem a Região Metropolitana de Salvador.

Ora, com larga extensão do campo de pesquisa, englobando (i) o julgamento de ação direta em face da lei estadual, (ii) edição de lei posterior ao julgamento da ação objetiva, (iii) tempo de implementação e, por fim, (iv) novos questionamentos a respeito de sua constitucionalidade em nova ação direta, exsurge uma maturação cognitiva satisfatória para justificar o estudo da Região Metropolitana de Salvador.

Feita a escolha e delimitação do objeto, a pesquisa se desdobrará em três capítulos, com marcos teóricos específicos, porém concatenados.

O primeiro capítulo se dedicará a inserir o leitor na temática. Inicialmente, apontar-se-ão os principais aspectos ou antecedentes históricos que desenharam as afinidades territorial, social, econômica e política dos atuais municípios integrantes da RMS, bases para sua criação, notadamente a polarização em torno de Salvador. Neste ponto, utilizar-se-á a obra de Milton Santos, renomado geógrafo baiano, que se dedicou ao estudo do fenômeno urbano, das

metrópoles e dos arranjos das cidades; tendo, inclusive, livro dedicado exclusivamente à cidade de Salvador.

Em seguida, no mesmo capítulo, descrever-se-á a evolução do contexto ou sistema normativo correlato. Desde no campo da Constituição, ao que toca a legislação federal, seja sobre as Regiões Metropolitanas, ou sobre a política de saneamento básico. Para, então, apresentar a legislação estadual.

Inseridos na temática, feito esse introito propedêutico e contextualização necessárias para melhor análise do tema, o segundo capítulo será mais reflexivo. A primeira parte será tributada ao diálogo com a dogmática jurídica sobre o tema do federalismo e regiões metropolitanas, oportunidade em que se contará com apoio de Alaôr Caffé Alves, José Alfredo de Oliveira Baracho, Fernando José Longo Filho, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, e Reinaldo Moreira Bruno, Pedro Estevam Alves Pinto Serrano.

Esses autores foram escolhidos da seguinte forma. Primeiramente, escolheu-se um doutrinador principal que servisse como espinha dorsal do estudo, o que resultou na eleição de José Alfredo de Oliveira Baracho¹⁴. Todavia, a jurisprudência analisada mencionou insistentemente o Alaôr Caffé Alves¹⁵, pelo que não seria possível deixar de integrá-lo à viga mestra deste trabalho. Na verdade, este segundo tornou-se a referência principal, em razão da especificidade de sua obra, tomando aquele outro como reforço à análise, cujo principal livro teoriza sobre o Federalismo.

Em seguida, foi necessário buscar doutrina mais recente que apresentasse panorama teórico mais amplo e consentâneo com a atual Constituição, pelo que se chegou à tese de doutorado de Reinaldo Moreira Bruno¹⁶.

Por fim, esmiuçando a relação entre o tema principal (região metropolitana) e o objeto de pesquisa, notadamente a governança ou gestão metropolitana, coube no exame das dissertações de Lilian Regina Gabriel Moreira Pires¹⁷ e de Fernando José Longo Filho¹⁸.

A análise dar-se-á referencialmente à obra de Alaôr Caffé Alves, com incursos das manifestações dos demais autores, com o foco nas questões que importam para compreender a governança e a relação interfederativa na tomada de decisões metropolitanas.

¹⁴ BARACHO, José Alfredo Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1986.

¹⁵ ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatsky, Emplasa, 1981.

¹⁶ BRUNO, Reinaldo Moreira. **Regiões Metropolitanas: posição no cenário constitucional, competência e financiamento de suas atividades no Estado brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2016.

¹⁷ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região Metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

¹⁸ LONGO FILHO, José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

A segunda parte, a seu turno, ocupar-se-á da jurisprudência do Supremo Tribunal, envolvendo precedentes relativos a região metropolitana, serviços de saneamento básico e outros sobre conflitos de competência federativa, que, de um modo ou de outro, consolidaram o panorama atual a respeito do tema.

Por fim, no capítulo terceiro, explorar-se-ão as informações hauridas da pesquisa, tais como (i) os dados da Região Metropolitana de Salvador, notadamente do serviço de saneamento básico que é prestado pela Empresa Baiana de Saneamento Básico (EMBASA); (ii) as legislações estadual e municipal; (iii) relatos de agentes públicos que atuaram ou atuam na RMS.

Neste talante, a título de exemplo, far-se-á um paralelo entre a lei estadual instituidora da região metropolitana, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metr pole, para se constatar (ou não) a justeza do seu desenho institucional para com tais parâmetros.

Com essas perspectivas, investigar-se-  o êxito ou o fracasso da política de saneamento regional, tentando estabelecer com tais resultados um elo com o desenho institucional, que estará, ou não, atendendo aos parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal.

Em resumo, intentar-se-  responder   seguinte questão: considerando os mecanismos de tomada de decisões e de execu o da política de saneamento básico, a jurisprudência da Corte Constitucional foi implementada no sistema normativo-político da RMS?

1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVA DO TEMA

1.1 Contextualização histórica e sociológica

No cerne do instituto da Região Metropolitana estão as funções públicas de interesse comum dos seus integrantes, ainda que cada qual tenha sua peculiar esfera de interesses; os quais, em todo caso, são frutos de antecedentes históricos.

Assim, cidades nascem e cidades morrem. Não com a mesma frequência ou no mesmo ritmo de sua população. Mas estão sujeitas aos ritos e gracejos da História. Por isso, a construção de uma cidade e sua trajetória no tempo exigem análise de uma transversalidade de fatores, muitos provenientes do acaso, outros de cuidado planejamento, ainda aqueles decorrentes de atributos físicos e naturais.

A Bahia de Todos os Santos¹⁹ foi estrategicamente escolhida para ser uma Bahia da Coroa portuguesa²⁰. Na mediana entre os extremos norte e sul destas terras tupiniquins ainda desconhecidas, larga, profunda, com boa fertilidade, excelente ancoradouro natural, detentora de relevo propício ao desenvolvimento de eficientes estratégias militares, tornou-se o primeiro e principal entreposto na colônia. A partir de então, a dinâmica de sua consolidação influenciou sobremaneira a configuração da atual Região Metropolitana de Salvador, resultado direto da valorização do seu território, principal requisito para justificar a criação de regiões metropolitanas²¹. Senão vejamos.

¹⁹ “O nome propício foi sugerido e adotado um ano após Pedro Álvares Cabral encontrar estas terras. Em 1501, mais especificamente no dia 1º de novembro, Dia de Todos os Santos na tradição da religião católica, uma expedição portuguesa comandada por Gaspar de Lemos e acompanhada por Américo Vespúcio, cartógrafo e escritor italiano, foi enviada para mapeio. Costumeiramente, nomeavam-se todos os acidentes geográficos de acordo com os santos dos dias nos quais eram identificados” (BRASIL, 2012, s/p).

²⁰ SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador**. São Paulo: Edusp. 2a. ed., 2012^a, p. 39.

²¹ “A zona de influência da Cidade de Salvador quase se superpõe ao território do Estado da Bahia, de que ela é a capital administrativa e política. Esse *hinterland* não é homogêneo: reúne zonas úmidas e semiáridas, zonas de floresta e zonas de caatinga, áreas cuja população é relativamente densa e áreas bem fracamente povoadas, algumas praticando uma agricultura comercial e outras que ainda não ultrapassam o estágio da agricultura de subsistência, áreas de concentração urbana e áreas deprimidas. E, entre os casos extremos, formas de transição múltiplas. É a história da valorização do território que explica essa multiplicidade de aspectos que, entretanto, mantêm entre si uma certa ligação, uma determinada hierarquia. De maneira bem geral, é nas regiões úmidas, litorâneas e sublitorâneas que se fazem as culturas comerciais (cacau, cana-de-açúcar, café, fumo), ocupando as zonas de mata recentemente desbravadas, como no caso do cacau, ou abertos há muito tempo, como para os demais casos. Tais zonas têm uma população densa. Elas representam mais da metade da população do Estado e apenas um quinto da superfície, as cidades são mais numerosas (aí se encontram todas as que têm uma população maior que 20 mil habitantes; entre as 32 aglomerações do Estado com mais de 5 mil habitantes, 25 se acham nessa faixa), já concentração das vias e dos meios de transporte, gravitando especialmente em torno da capital e do porto de Ilhéus. [...]” (Ibidem, p. 36-37).

Na origem, aos atributos militares naturais, acresceu-se a descoberta do pau-brasil, e, logo depois, de terras propícias à cana-de-açúcar, principal produto econômico da época. Trouxeram, pois, o método da monocultura, rendendo lucros satisfatórios.

À categoria de porto basilar da colônia, seguiu-se o comércio de escravos vindos da África para abastecer o mercado pujante local. Sendo, entretanto, o fumo uma das principais moedas de troca na captura de escravos, ao redor do cultivo da cana, secundariamente adotou-se o cultivo do tabaco para facilitar o acesso à mão-de-obra.

A fertilidade do cenário atraiu os olhares da Europa, suscitando crescimento exponencial da região, exigindo-se investimento em outras culturas de subsistência para alimentar a população.

Estabelecidas as preferências econômicas (cana-de-açúcar, fumo e agricultura de subsistência), o desconhecimento sobre o espaço do sertão impunha que nos primeiros séculos de colonização fixassem os cultivos na faixa litorânea, credenciando a consolidação do povoamento ao redor da baía.

Esse processo permite afirmar Salvador como Metrópole local²², qualificativo que a acompanha desde então, sendo apenas remodelado conforme sua expansão, modernização e readequação ao tempo.

Sujeita a ciclos econômicos, em certos momentos Salvador cedeu espaço em razão das conjunturas internacionais que desvalorizaram a cana-de-açúcar, aliada a descoberta de ouro em Minas Gerais²³, o que suscitou a interiorização da colonização e o surgimento de grandes fazendas de gado que abasteciam o país.

Esse novo nível de elos econômicos foi acompanhado pela descoberta de metais preciosos na região da Diamantina baiana, alargando a influência da cidade para além dos limites da província, pois toda essa produção mineira precisava ser escoada pelo mar, mantendo Salvador sua função exportadora.

No entanto, adiante, com o esgotamento do ouro nas Minas Gerais, a redistribuição das forças econômicas no território colonial beneficiou Salvador, ao se perceber nova valorização da cana-de-açúcar; a Província, também, passou a se destacar na produção de café, além de manter sua vocação de policultura pelo interior²⁴.

Despontando na infraestrutura ferroviária, esses investimentos seguiram a necessidade de ligar a produção do sertão à capital, que se mantinha polo exportador. Nesse formato, apesar

²² Ibidem, p. 40.

²³ Ibidem, p. 41.

²⁴ Ibidem, p. 43.

do surgimento de importantes centros urbanos no interior, esses pontos sub-regionais redirecionavam a produção para Salvador, potencializando sua expressão econômica e influência²⁵.

Tal pujança refletiu-se no adensamento populacional, gerando maior ocupação do solo urbano, muitas vezes sem o devido planejamento, açodada pelo êxodo rural constante (ou periódico) em razão da seca no sertão²⁶.

No entanto, seguiu-se um período de fôlego após a abolição da escravatura, quando a comodidade dos meios de produção e da tecnologia arcaica empregada nas lavouras ocasionaram arrefecimento da produção. Sem boas perspectivas, essa população ociosa passou a concentrar-se mais ao sul do Estado, em busca da valorização cacaueteira.

Ressalte-se, entretanto, que o acúmulo de capital da mais recente pedra filosofal econômica (cacau) foi pouco eficiente ou não foi bem-sucedido, e os grandes produtores não reinvestiram seus ganhos em outros setores econômicos (diferentemente dos cafeicultores paulistas que, diante da desvalorização do café, propiciaram a industrialização do Estado de São Paulo). Por essa frágil cultura empreendedora, Salvador enfrentou algum tempo de baixa econômica, perdendo o posto de segunda maior cidade do país para outras metrópoles²⁷.

Somente alguns anos depois, com a chegada de novos meios de transporte e a modernização do porto, a cidade conquistou novo crescimento, o qual, como era de se esperar, refletiu-se na paisagem urbana.

A partir de 1940, com nova valorização do cacau e do fumo, e o estabelecimento de indústrias de processamento primário, Salvador reergueu-se como centro financeiro, morada de parte dos proprietários rurais e receptáculo de nova onda demográfica²⁸. Apesar disso, a impossibilidade de absorção integral da mão-de-obra disponível deixou muitos desempregados, os quais, sem perspectivas e sem políticas públicas de acolhimento, suscitaram ocupação desordenada dos espaços urbanos, inclusive em manguezais, acarretando vários problemas sociais, dentre eles, a falta de saneamento básico²⁹.

O quadro agravou-se porque Salvador não cavalgou no mesmo ritmo que outras cidades do país. Sem apresentar um dinamismo próprio e mais consistente (como dito, principalmente em razão do aproveitamento ineficiente do capital), outras cidades invadiram o espaço de

²⁵ Ibidem, p. 45.

²⁶ Ibidem, p. 46.

²⁷ Ibidem, p. 48.

²⁸ “Entre 1940 e 1950, a cidade recebeu um excedente demográfico de 126.792 pessoas, das quais os imigrantes, cerca de 89.671, representavam 70%. Desde 1950, a capital do Estado da Bahia aumenta, em média, 15 mil habitantes cada ano, dos quais pelo menos dois terços vêm do interior” (Ibidem, p. 51).

²⁹ Ibidem, p. 54.

influência que a capital detinha sobre o seu interior, desestimulando a produção agrícola que dava vigor ao Estado³⁰.

A partir do final da década de 1950, o Estado da Bahia adotou política de industrialização tardia, compensando as oscilações econômicas decorrentes da sua base primária agropastoril³¹. Mantendo os setores vinculados ao fumo, ao têxtil, aos alimentos, a descoberta de petróleo no Recôncavo intensificou a diversificação das bases, aderindo aos setores químico, metalúrgico e similares³². Houve, pois, estímulo aos setores terciários, promovendo-se a empregabilidade, o investimento em infraestrutura, arrefecendo os prejuízos urbanos das décadas anteriores.

Nesses tempos, a criação de polos industriais não se restringiu à capital. Além de cidades fora da atual Região Metropolitana (como Vitória da Conquista, Feira de Santana), os demais municípios da RMS foram beneficiados pelo rescaldo desenvolvimentista, como Candeias, Simões Filho e, posteriormente, Camaçari³³. Constata-se, pois, um complexo econômico com similaridades interligando os seus Entes integrantes.

Todos esses fatos consolidaram Salvador como metrópole detentora de traços contemporâneos, com uma zona de influência semelhante (em termos de áreas alcançadas) aos tempos de sua origem; embora ressentindo-se de falta de acesso a um planejamento adequado que conferisse saneamento básico de qualidade: momento de majoração da poluição e do desmatamento³⁴.

Essa evolução demográfica e urbana inconstante, típica de país subdesenvolvido, revela traços sistemáticos que podem ser explicados a contento pela teoria do geógrafo Milton Santos.

A maior densidade populacional, por si só, suscita algum crescimento econômico ao animar várias atividades para satisfazer as necessidades que surgem; atividades essas que, no mesmo passo, por se desenvolverem em cidades exportadoras, permitem o incremento geométrico da agricultura em terras circunvizinhas, justamente com a finalidade precípua para

³⁰ “Em 1954, enquanto a indústria de São Paulo representava uma produção de 100 bilhões de cruzeiros, empregando 440 mil operários, as cifras relativas a Salvador eram 2 bilhões e 400 milhões de cruzeiros e 15 mil operários. [...] Assim, a população urbana aumenta em percentagem alarmante. Isso, porém, não se deve ao dinamismo próprio à cidade, mas, pelo contrário, à ausência de dinamismo e de ação sobre a sua zona de influência” (Ibidem, p. 55-56).

³¹ PEREIRA, Maria das Graças Borja Gondim dos Santos. **Salvador Pós-Metrópole: Urbanização Dispersa, Sustentabilidade e Densidade**. 2017, 772 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27053>. Acesso em: 29 nov. 2021, p. 161.

³² Ibidem, p. 163.

³³ Ibidem, p. 163.

³⁴ Ibidem, p. 172.

seu abastecimento³⁵. Fala-se, inclusive, em proporcionalidade inversa à aquisição de gêneros de subsistência do exterior.

Já a exportação beneficiaria tão-somente uma parcela da população³⁶, talvez a que se fecha em seus ganhos de capital, e que justificam os bolsões de riqueza em meio a um espaço urbano repleto de desigualdades, ocupados por desempregados ou trabalhadores sem maiores perspectivas.

A urbanização nesses países (seja decorrente do crescimento natural da economia, ou em razão do intenso êxodo rural) impõe atuação estatal no intuito de evitar que a pobreza se perpetue ou se consolide, oferecendo empregos dos mais simples e variados como sustento mínimo, inflando a máquina pública (o que comumente denominam cabide de empregos). E a estabelecer esse perfil sem uma economia sólida, a cidade passa a depender de eventos externos para alavancar ou dar fôlego a sua dinâmica³⁷.

A evolução demográfica, portanto, não segue o mesmo ritmo que um persistente e equilibrado desenvolvimento econômico, do que surgem discontinuidades entre (i) as realidades e as expectativas daqueles que se submetem a esse fluxo populacional forçado e (ii) as estruturas urbanas vigentes, sendo, pois, um fator importante, mas não suficiente ou mesmo inconveniente para o crescimento das cidades.

Quando se constata o isolamento de uma cidade, em certa medida, e ainda que por um certo tempo, imagina-se ser possível administrá-la de modo a extrair algumas vantagens que resultem em seu crescimento; no entanto, os limites da absorção das capacidades das alternativas econômicas circunvizinhas não autorizam grandes e duradouras perspectivas.

Voltar-se para o mundo parece ser um caminho de atração ou de criação de possibilidades. No entanto, significa, também, estar sob o pálio das externalidades da concorrência, exigindo habilidade e sorte³⁸.

Após anos submetido à álea do setor primário, as duas grandes guerras propuseram ao Brasil (e, igualmente, a Salvador) que se adotassem políticas desenvolvimentistas. Foram tempos em que se exigia da economia local que produzisse o que não se encontrava no escambo internacional³⁹.

Mas não apenas sorte, ou submissão à álea internacional. A infraestrutura poderia lançar variável inédita na equação econômica, motivando resultados diversos: estradas de ferro,

³⁵ SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Edusp. 3a. ed. 2012b, p. 81.

³⁶ *Ibidem*, p. 82.

³⁷ *Ibidem*, p. 83.

³⁸ *Ibidem*, p. 87.

³⁹ *Ibidem*, p. 88.

portos, rodovias abrem caminhos mais promissores⁴⁰. Salvador, por exemplo, receptáculo de navios, sempre foi beneficiada por sediar área portuária, o que contribuiu (e contribui) para uma certa estabilidade e expansão de sua área de influência.

Ao par da infraestrutura, a gestão e o fluxo de capitais semelhantemente inferem na demografia. Países subdesenvolvidos padecem da sua fugacidade, pois o capital mana para onde se reproduz, submetendo-se não apenas ao custo de sua importação, como à tristeza de sua exportação⁴¹.

A fugacidade torna-se mais atroz à medida em que países subdesenvolvidos não dispõem de uma cultura empreendedora de visão de longo prazo, faltando-lhe capacidade de deliberar e viabilizar decisões de desenvolvimento⁴².

Salvador enquadrava-se nessa penúria: por muito tempo foi liderada por proprietários de terras que, ao fim, não decidiram como os cafeicultores paulistas, que suscitaram a industrialização provinciana após a queda do café no cenário internacional. Desse modo, a esfera de influência de Salvador oscilou bastante ao longo das décadas.

Em todo caso, o passado mais recente da cidade e região apontam que entre decisões desenvolvimentistas e gestão de cenários econômicos adversos e oscilantes, a RMS conseguiu maior estabilidade socioeconômica, permitindo aos atores políticos locais a disputa e o debate sobre os desenhos institucionais, notadamente a própria Região Metropolitana, objeto central desta pesquisa.

1.2 Contextualização normativa

1.2.1 Evolução constitucional das relações federativas

Apresentados, resumidamente, os principais antecedentes históricos da Região Metropolitana de Salvador (RMS), é fato que toda sua dinâmica se desenvolveu dentro de um contexto constitucional e infraconstitucional, cuja descrição permitirá o envolvimento do leitor, tornando-o mais receptivo ao objeto de pesquisa.

Se a Constituição de 1988 propõe que a razão de ser da Região Metropolitana são funções públicas de interesse comum, sua historicidade convida-nos a perquirir sobre a figura

⁴⁰ Ibidem, p. 90.

⁴¹ Ibidem, p. 92.

⁴² Ibidem, p. 92.

dos Municípios, suas relações com o Estado a que pertence, os serviços públicos que titularizam e a forma com que os prestam.

E a leitura das Constituições brasileiras revela um tratamento não-linear, que resulta das políticas nacionais de centralização e de descentralização. Os diversos eventos históricos de envergadura nacional imprimiram uma trajetória pendular, que, na Constituição atual, tende para um fortalecimento orgânico municipal, embora, frequentemente, sem as devidas contrapartidas financeiras.

Esse movimento pendular, que se redimensiona ao longo da sucessividade das Constituições, é fruto do processo histórico brasileiro (vindo desde as Capitânicas Hereditárias⁴³), que atende a ciclos econômicos e gerencia forças políticas e sociais.

A **Constituição de 1824** previa que “[...] o IMPERIO [sic.] do Brazil [sic.] é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros [sic.]. Eles [sic.] formam uma Nação livre, e independente, que não admite [sic.] com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha [sic.] à sua Independencia [sic.]” (art. 1º). Esse dispositivo aponta o nascimento da soberania brasileira, ao empregar cuidadosamente as expressões “Cidadãos Brasileiros” conjugada com “Nação livre”, em contraponto a qualquer outra categoria internacional, seja ela “união, ou federação, que se opponha à sua Independencia”.

O autorreconhecimento dessa soberania operou-se de modo centralizado, pois “[...] o seu território é dividido em Províncias na fôrma [sic.] em que actualmente [sic.] se acha, as quaes [sic.] poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado” (art. 2º); e em cada uma dessas instâncias territoriais havia “[...] um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem [sic.] ao bom serviço do Estado” (art. 165).

O Imperador era o senhor e o protetor destas terras. Tutor dos interesses de cada cidadão e de toda a coletividade, tendo a missão hercúlea de conferir a todos segurança e proteção, não havendo razões “legítimas” para permitir que os interesses nacionais fossem discutidos por esferas de poder locais; tanto que “peculiar interesse” tinha a dimensão das respectivas

⁴³ “No período colonial a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das Capitânicas, afogando as aspirações autônomas [sic.] dos povoados que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, administração e de justiça.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 36).

Províncias⁴⁴, e somente delas⁴⁵. Pelo menos, era essa simbologia que se pretendia desenhar⁴⁶ no imaginário político e social, embora a difícil realidade.

A **Constituição Federal de 1891** encampou outros termos, ao prever que “a Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil” (art. 1º).

Assim, “cada uma das antigas Províncias formará um Estado” (art. 2º), e “o Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados” (art. 6º), salvo em hipóteses expressas e cuidadosamente sopesadas – de extrema gravidade –, tal como “para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais [*sic.*]” (inciso II), dentre eles, “a autonomia dos municípios” (alínea “f”), que se revelava “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68), apesar de que, efetivamente, tal autonomia não fosse respeitada⁴⁷. O federalismo no espectro subnacional permitia apenas aos Estados a celebração entre si de ajustes ou convenções⁴⁸, apesar de condicioná-los à submissão ao Presidente ou Congresso Nacional⁴⁹.

Portanto, abriu-se espaço político para debater as questões da Nação sob a ótica não apenas da União de todos dentro de um vasto território, mas também da ótica dos diferentes territórios dentro da União de todos perante a lei (art. 72, § 1º).

⁴⁴ Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios [*sic.*] da sua Provincia, e que são immediatamente [*sic.*] relativos a seus interesses peculiares.

⁴⁵ Art. 83. Não se podem propor [*sic.*], nem deliberar nestes Conselhos Projectos[*sic.*]: I. Sobre interesses geraes[*sic.*] da Nação; II. Sobre quaesquer [*sic.*] ajustes de umas com outras Provincias[*sic.*]. [...]

⁴⁶ “O federalismo brasileiro é diferente; é muito mais rígido. O nosso sistema é de federalismo orgânico. Essa diversidade tem um fundamento histórico.

O Brasil-Império era um Estado juridicamente unitário, mas, na realidade, era dividido em províncias. O ideal da descentralização política, no Brasil, vem desde os primórdios da nossa existência, desde os tempos coloniais. Os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, as governadores gerais, as feitorias, as capitâneas, traçaram os rumos pelos quais a nação brasileira caminharia fatalmente para a forma federativa. A enormidade do território, as variações climáticas, a diferenciação dos grupos étnicos, toda uma série imensa de fatores naturais ou sociológicos tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável da realidade social, geográfica e histórica. E quando o centralismo artificial do Primeiro Império procurou violentar essa realidade, a nação forçou a abdicação de D. Pedro I, impondo a reforma da Carta Imperial de 1824, o que se realizou pelo Ato Adicional de 1834, concessivo da autonomia provincial.” (MALUF, 2009, p. 179).

⁴⁷ “Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.” (MEIRELLES, 2014, p. 39).

⁴⁸ Art. 65. É facultado aos Estados: 1º) celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político (art. 48, nº. 16); (...)

⁴⁹ 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 cumprirem, à autoridade do Congresso.

A **Constituição de 1934** preservou a reverência à Proclamação da República de 1889, prevendo que “a Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889”.

Na linha evolutiva da federação, a palavra Município (e suas derivações) que, na Constituição anterior, foi mencionada apenas quatro vezes, agora repetia-se por quarenta e nove vezes. A palavra local, a seu turno, que antes foi mencionada por três vezes, agora, onze vezes.

Ao Estado não lhe era vedado intervir nos Municípios; mas “também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças” (§ 4º, do art. 13), o que sugere cláusula aberta para outras hipóteses.

Ainda assim, a palavra autonomia foi utilizada apenas três vezes, e em todas as oportunidades relacionadas ao Município (ou melhor, ao seu peculiar interesse⁵⁰).

Foi permitido também à União e aos Estados celebrarem acordos em razão dos serviços que lhe importavam e que lhes eram imputados, desamarrando as propostas de cooperação federativa⁵¹, não as submetendo a aprovação subsequente de autoridades ou órgãos nacionais.

No entanto, houve a constitucionalização da facultatividade de criação de órgão especial (quicá uma entidade administrativa) que auxiliasse a administração dos Municípios e fortalecesse a fiscalização das finanças locais⁵². Trata-se do fortalecimento da política de congregação de objetivos comuns, para além da compartimentalização dos entes federativos e das competências dentro de suas instâncias; e, enquanto novidade, positivada como norma discricionária, e não impositiva.

A **Constituição de 1937**, “atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas”, encartou um viés centralizador⁵³.

⁵⁰ Art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente [...].

⁵¹ Art. 9º. É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

⁵² Art. 13. [...] § 3º É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

⁵³ “Ao golpe de 10 de novembro seguiu-se um regime interventorial nos Estados e nos Municípios. O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-

A palavra Município (e suas derivações) foi mencionada vinte e duas vezes; a palavra local, oito vezes. Apesar disso, sobleva-se a previsão de que “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” (art. 29), cabendo “aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração” (parágrafo único).

Portanto, apesar de a autonomia municipal ter sido suprimida, o pressuposto da centralização institucionalizou especificamente a possibilidade de união dos Municípios para consecução adequada de finalidades públicas. Em outros termos, se em 1934 concedia-se vigor à autonomia (embora com a tutela do Estado por meio de órgão auxiliar específico), em 1937 ela (autonomia) foi desfigurada em troca da possibilidade de os Municípios unirem-se em torno de uma entidade administrativa deles, que, em certo grau, fazia frente ao Estado.

Obviamente, as regras do jogo dessa entidade intermunicipal eram editadas pelo Estado. Ainda assim, não há no referido parágrafo único qualquer indicativo de que a direção da entidade devesse ser ocupada por autoridades do Ente regional.

Finda a gestão do Presidente Getúlio Vargas, a **Constituição de 1946** foi editada por “representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia Constituinte para organizar um regime democrático”, mantendo, “sob o regime representativo, a Federação e a República” (art. 1º).

Aqui, a palavra Município (e suas derivações) foi mencionada trinta e cinco vezes; a palavra local (e localidade) quatorze vezes. Esse reavivamento torna-se mais pujante porque “os Estados não intervirão nos Municípios, senão para lhes regularizar as finanças, quando” (art. 23) “se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado” (inciso I) ou “deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada” (inciso II).

A simbologia de cada esfera de poder foi festejada também pela robustez do Sistema Tributário Nacional, que conferiu limites em benefício de uma coexistência federativa, sob o auspício de uma rigidez constitucional muito peculiar e distinta de qualquer outro sistema estrangeiro⁵⁴.

se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o Conselho Administrativo estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do prefeito em se manter no cargo à custa de subserviência às interventorias” (MEIRELLES, 2014, p. 40-41).

⁵⁴ ATALIBA, Geraldo. Sistema Constitucional Tributário Brasileiro. In: **Revista dos Tribunais**. São Paulo, p. 22-39, 1968.

Ademais, ressuscitou-se a facultatividade de os Estados promoverem auxílio à administração municipal por meio de órgão técnico específico⁵⁵. Só que, desta vez, garantindo-se simultaneamente a autonomia dos Municípios⁵⁶.

A **Constituição de 1967** eleva para sessenta e três a menção ao termo Município (e suas derivações), e chega a adotar a expressão “tradição local” para permitir uma multiplicidade de regulação de um direito tão nacional e sagrado quanto o “repouso semanal remunerado e nos feriados civis e religiosos” (inciso VII, do art. 158).

Observa-se, ainda, que, apesar de não se constituir em ente federativo, o Município se aproxima do Estado no Capítulo III, do Título I, ao se tratar conjuntamente “da Competência dos Estados e Municípios”, sendo, entretanto, autorizada intervenção daqueles nestes, conforme regulamentado na Constituição do Estado, (a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; (b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada; (c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual (§ 3º, do art. 16).

Por outro lado, ainda que se formalize a possibilidade de os Estados celebrarem convênios com União e Municípios (§ 3º, do art. 13) no que concerne aos seus serviços, a institucionalização das parcerias municipais, que antes se consubstanciavam conforme normativo estadual, agora se formalizariam por “convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais” (§ 4º, do art. 16).

Observa-se, pois, uma libertação dos Municípios não vista como dantes. A ponto de ser enquadrado não apenas em uma proposta de cooperação. Oportuniza-se, especialmente aos municípios maiores, também a inserção em regiões metropolitanas, criadas, entretanto, pela União por meio de lei complementar⁵⁷.

E aqui se inicia, de fato, a trajetória da presente pesquisa, apesar de que as relações federativas anteriores contribuam para sua explicação e compreensão. Porque muito além de dar continuidade à linha evolutiva das negociações entre os entes federativos, tal qual se iniciou

⁵⁵ Art. 24. É permitida ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios.

⁵⁶ Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

⁵⁷ 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 [*sic.*], visando à realização de serviços de interesse comum.

em 1891, agora surgia novo tipo institucional, decorrente do *ser* ou da realidade que se impunha em razão da urbanização acelerada que emergiu a partir dos anos de 1960⁵⁸.

A justificativa (talvez utópica) da Emenda Constitucional reconhecia (i) os problemas decorrentes da urbanização e (ii) a realidade das grandes cidades, mas confiava que a organização dos municípios em torno de questões comuns fosse suficiente para os enfrentar. Descurou-se, no entanto, que os municípios careciam de recursos; e que muito mais corriqueira era a tutela dos Estados e da União⁵⁹.

Nesse contexto de preocupação com problemáticas decorrentes da urbanização, intensificaram-se debates sobre saneamento básico, editando-se o Decreto-lei n.º 248/1967 (de 28.02.1967), instituindo a Política Nacional de Saneamento Básico e criando o Conselho Nacional de Saneamento Básico; sendo substituído, no mesmo ano, pela lei n.º 5.318/1967 (de 26.09.1967), que incorporou maior representatividade e transversalidade, como a própria matéria exige.

A **Emenda Constitucional de 1969**, que editou o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, não apresentou formalmente distinções significativas quanto ao tratamento do Federalismo: “OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional n.º 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968”, “CONSIDERANDO que a Constituição de 24 de janeiro de 1967, na sua maior parte, deve ser mantida”, apenas explicitaram o processo de intervenção dos Estados nos Municípios (art. 15).

No entanto, destaca-se a maior praticidade, organicidade e amplitude do dispositivo permissivo à celebração de convênios, que no mesmo parágrafo cita União, Estados e

⁵⁸ O senador Eurico Rezende assim justificou sua emenda n.º 848 que resultou na positivação do dispositivo: “As regiões metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por regiões metropolitanas, entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passa a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos, e se estes forem suficientes, não de ser complementados pelo estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos governos estadual e federal. Eis por que a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para o pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões. Nações civilizadas adotam essa técnica administrativa com excelentes resultados, como é o caso de Toronto, Londres e Nova Délhi.” (BRASIL. Senado Federal. Anais da Constituição de 1967, 6º volume, tomo II, Brasília, 1970, p. 913-914).

⁵⁹ Provavelmente essa desilusão teria sido uma das razões para que somente em 1973 a União tenha editado a Lei Complementar n.º 14, estabelecendo algumas regiões metropolitanas.

Municípios, que estariam aptos a negociar com quaisquer esferas, se para execução de seus serviços⁶⁰.

Noutro ponto, manteve-se o estabelecimento de regiões metropolitanas por meio de lei complementar da União, com a diferença de que, agora, sua razão de ser não seria mais realização de “serviços de interesse comum”, senão a realização apenas de “serviços comuns”⁶¹.

Então, sob tal arcabouço jurídico, editou-se a Lei Complementar n.º 14/1973 (de 08.06.1973), estabelecendo as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Como primeira experiência de desenho institucional metropolitano no país, irrefutável que a lei foi editada pressupondo-se que os municípios não eram entidades federativas.

Seu artigo primeiro enumerou as cidades que passariam compor cada instituição regional. O artigo segundo previu (i) o Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador e integrado por membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador; e (ii) o Conselho Consultivo, no qual haveria maior representatividade dos Municípios. O artigo quinto colacionou em rol exemplificativo os serviços de interesse metropolitano que poderiam ser tratados pelos Conselhos. E, por fim, o artigo sexto fixou prerrogativas orçamentárias e de receitas para os Municípios participantes.

Contudo, a **Constituição de 1988** efetivamente rompe profundos paradigmas (jurídicos, notadamente), constituindo-se um marco substancial em muitos aspectos. Seu primeiro artigo formaliza essa conclusão ao elevar os Municípios ao status de ente federativo, sob o auspício do Estado Democrático de Direito.

Acompanham essa gentileza as cento e quatorze menções semânticas à palavra Município (e suas derivações); e treze, à local (ou localidade).

Os Municípios ganham capítulo próprio (capítulo IV, dentro do Título III – Da Organização dos Estados), composto por três artigos: (i) art. 29, que trata da organização administrativa, (ii) art. 30, que trata especificamente de suas competências e (iii) art. 31, que trata da fiscalização administrativo-política e do controle social.

⁶⁰ Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes: [...] § 3º A União, os Estados e Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais.

⁶¹ Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica [*sic.*].

1.2.2 O paradigma da autonomia municipal e do interesse local na Constituição de 1988

As Constituições brasileiras são, em geral, classificadas como analíticas porque não se cansam de se embebedar, tanto quanto o organismo lhe permite, de dispositivos com conteúdo que, dogmaticamente e materialmente, não se classificam como constitucionais⁶².

Portanto, concomitantemente à historicidade constitucional (i) das relações entre os Entes Federativos e (ii) do próprio Município, a depender do corte metodológico, do objeto ou do critério de análise da evolução constitucional, é possível obter conclusões distintas, cada qual com seu grau de importância.

Agrupando esses dispositivos correlatos (seja por um critério orgânico, seja material), observa-se que, de uma forma ou de outra, esse panorama propõe aditamentos normativos que alimentam o ônus e os custos da manutenção da República; principalmente porque a mudança de paradigma foi também substancial em benefício aos direitos e garantias individuais e sociais, atendendo-se ao aprimoramento do amparo à Pessoa Humana⁶³, cuja dignidade é, atualmente, um dos fundamentos da República.

Os Municípios cresceram nesse contexto e no mesmo compasso. Dentro do art. 30 da Constituição em que lhe são previstas competências gerais expressas, há nove incisos, cujos termos injetam uma multiplicidade de responsabilidade.

O inciso I é um dispositivo à parte que vale por outros tantos, porque, ao lhes conferir a legislação “sobre assuntos de interesse local”, torna-se norma de conexão com qualquer outra competência comum ou concorrente atribuída aos demais entes federativos, na medida do interesse local. E ainda que se cogite de competências federais ou estaduais totalmente alheias ao Município, este sempre será chamado, pelo menos, a opinar sobre a atuação dos demais entes, porque, de uma forma ou de outra, a União e os Estados existem para as pessoas, e as pessoas estão nos Municípios que as governam.

A academia propõe diversos critérios para explicar a divisão de competências entre os entes federativos, dentre os quais a predominância do interesse: à União, conferiram-se competências relacionadas a interesses nacionais ou gerais; aos Estados, de interesses regionais; aos Municípios, de interesses locais. Assim, muitas competências são atribuídas expressamente à União (arts. 21, 22); outras, expressamente aos Municípios (art. 30); reservando-se aos

⁶² A título de reforço, a Constituição de 1946 possuía 218 artigos, enquanto a de 1965, 189; e a de 1988, 245 (sem contar as cem emendas que lhe acrescentaram outros tantos).

⁶³ O Estado é imenso. E mais ainda é a dignidade de uma pessoa humana. Quicá de duzentas e dez milhões.

Estados o que não é dado aos demais (competência residual – § 1º, do art. 25). Essa disposição confere ônus substancial aos Municípios.

A partir desse fio condutor, e considerando, também, a lógica do alcance das estruturas orgânicas de cada um desses entes, muitas das políticas públicas resultantes do acréscimo do catálogo de direitos fundamentais são executadas em modelos de gestão de descentralização e de cooperação, enrobustecendo as responsabilidades municipais⁶⁴⁶⁵.

Portanto, é corrente a afirmação de que o Estado brasileiro (e muito mais os Municípios) absorveu o dever de satisfazer extenso rol de direitos e garantias fundamentais e sociais; tendo que manter uma estrutura orgânica inflada, e, muitas vezes ineficiente.

1.2.3 Evolução legislativa da região metropolitana

Paralelamente à evolução do federalismo e municipalismo no Brasil, insta descrever e divagar sobre as normas relativas a Região Metropolitana, cuja inaugural previsão normativa constava do § 10⁶⁶, do art. 157, da Constituição de 1967.

Segundo o dispositivo, a necessidade pública para realização de serviços de interesse comum, que exsurge da realidade das cidades, considerando suas conexões com outras vizinhas, com quem detenham similaridades socioeconômicas, autorizaria a União a instituir Regiões Metropolitanas por meio de lei complementar, dispensando-se menção sobre a vinculação administrativa dos respectivos municípios.

A literalidade do dispositivo (“independentemente de sua vinculação administrativa”) não cita a participação dos Estados. Talvez por sugerir que os eventuais municípios

⁶⁴ Um exemplo bastante claro diz respeito às políticas públicas de proteção à infância e adolescência, que enterraram o paradigma da situação irregular do menor, para dar vida ao paradigma da proteção integral, ao que muitas responsabilidades do Estado transferiram-se para os Municípios, o que se evidencia no protagonismo dos Conselhos Tutelares, “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131, da lei nº 8.069/1990), que se organiza conforme “lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros” (art. 134). A seu turno, a lei nº 12.594/2012, que “institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional” (art. 1º) distribui rigorosamente as atribuições da União (art. 3º), Estados (art. 4º) e Municípios (art. 5º), sendo, em largas vezes, as de caráter executório a estes últimos, e as de apoio e planejamento, aos dois primeiros. Essa mesma lógica estende-se a outros campos de Políticas Públicas, como meio ambiente, assistência social, saúde.

⁶⁵ “Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente a regulamentação pelas três ordens estatais, dada a sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. (...) Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local” (MEIRELLES, 2014, p. 137).

⁶⁶ “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica [sic.], visando à realização de serviços de interesse comum.”

participantes não devam se limitar a vinculação administrativa específica, mas que a integração enfatize a realização de serviços de interesse comum.

Tal integração decorreria do *ser* (ou da realidade) e do contexto em que inseridos os municípios. Por isso, eles formariam uma massa comum, ou uma comunidade socioeconômica, que, na prática, poderia repercutir questões culturais ou políticas. Muito provavelmente, a expressão “socioeconômica” tenha sido escolhida para limitar ou guiar as propostas de criação; e as negociações políticas no Congresso Nacional, na prática, considerassem outras razões.

De qualquer forma, a lei complementar instituidora apontaria (i) os motivos da criação, (ii) preveria os órgãos integrantes, e (iii) regularia a forma com que os municípios (e eventualmente o Estado(s) que os engloba(m)) convergiriam seus esforços no interesse comum.

A Emenda Constitucional n.º 1/1969 destacou o parágrafo, transformando-o no art. 164⁶⁷. Duas diferenças são visíveis.

A primeira muito provavelmente não importa, pois ao delimitar a razão fática para a criação da região metropolitana, enquanto a Constituição de 1967 prevê que os Municípios “integrem a mesma comunidade sócio-econômica [*sic.*]”, a de 1969 prevê que esses Municípios “façam parte da mesma comunidade sócio-econômica [*sic.*]”.

A segunda revela uma sutileza no ponto em que sugerem a teleologia da Região Metropolitana: enquanto a Constituição de 1967 permite a criação “visando à realização de serviços de interesse comum”; a de 1969 o faz para “a realização de serviços comuns”.

Questionamentos sobre esse recorte são naturais. Antes, a integração poderia objetivar qualquer espécie de serviço, desde que decorresse da comunidade como um todo, e se construísse um interesse comum em torno dele. Agora, suscitar-se-ia a integração quando se apontassem serviços comuns, uma vez que o interesse comum seria ínsito à própria comunidade.

Pois bem. Apenas sob a égide da Constituição de 1969 foi editada a Lei Complementar n.º 14/1973, concebendo as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; a do Rio de Janeiro só veio a lume com a Lei Complementar n.º 20/1974, com a previsão particular de fundo contábil especial para financiamento de programas e projetos prioritários.

Apartando-se (ou não) da questão da “vinculação administrativa” constante no art. 164, o art. 2º da Lei Complementar n.º 14/1973 estipulou que cada Região Metropolitana constituir-

⁶⁷ 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.

se-ia por Conselho Deliberativo⁶⁸ e Conselho Consultivo⁶⁹, criados por lei estadual; aquele presidido pelo governador do Estado.

Todos os cinco membros do Conselho Deliberativo seriam nomeados pelo chefe do Poder Executivo estadual; dois deles indicados pelo Prefeito da capital, e outro pelos demais municípios. A paridade ocorreria apenas no Conselho Consultivo, composto por um representante de cada município, embora também presidido pelo governador.

Diversamente ao que se poderia presumir, a própria lei complementar previu quais interesses seriam metropolitanos⁷⁰, ou seja, quais serviços comuns, desde já conferindo significado à expressão “mesma comunidade sócio-econômica [*sic.*]”, limitando-se as hipóteses que justificassem a criação de novas regiões.

Não haveria centralização maior: a imposição, por lei federal, da união de municípios, cujos interesses seriam dirigidos por uma entidade metropolitana de naturalidade estadual, cujos principais órgãos diretivos, igualmente, seriam encabeçados pelo governador.

Dentre as contrapartidas à submissão, os municípios partícipes teriam (i) preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, (ii) garantias de empréstimos, e (iii) prioridade na repartição do Fundo de Participação dos Municípios⁷¹.

Desabrochando um novo federalismo e a democracia, a Constituição de 1988 espancou tal desenho institucional, conferindo nova ênfase aos Municípios.

⁶⁸ Art. 3º. Compete ao Conselho Deliberativo:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns.

⁶⁹ Art. 4º. Compete ao Conselho Consultivo:

I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

⁷⁰ Art. 5º. Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

⁷¹ Art. 6º. Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução 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.

Parágrafo único - É facultado ao Poder Executivo federal, incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.

Desta feita, conforme § 3º⁷², do art. 25, a instituição da região (e agora, também, de aglomerações urbanas e microrregiões) caberia aos Estados, exigindo-se que os Municípios sejam limítrofes, fixando-se uma teleologia mais consentânea com a nova Carta: para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A leveza do dispositivo, como repetido ao longo desta pesquisa, camuflou os litígios adversos, os quais, ainda hoje, vem sendo desmistificados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Mais recentemente, o Congresso Nacional ofereceu sua quota, editando a Lei n.º 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes gerais para a consubstanciação e tratamento do planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (art. 1º).

1.2.4 A legislação estadual baiana sobre região metropolitana

Em decorrência da Lei Complementar Federal n.º 14/1973, foi editada a Lei Estadual n.º 3.192/1973, criando os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana de Salvador.

Ambos os órgãos foram vinculados à Secretaria de Planejamento, como naturalmente deveriam (art. 1º), uma vez que se trata da pasta a que compete a elaboração das estratégias da gestão, a curto, médio e longo prazo, concertando o orçamento global do Estado. Conseqüentemente, as presidências dos conselhos foram delegadas ao secretário (§ 1º, do art. 2º).

A indicação dos municípios menores para composição do Conselho Deliberativo seria precedida de escolha por maioria absoluta dos Chefes do Executivo, em reunião especialmente designada (§ 2º, do art. 2º). Já as cadeiras do Conselho Consultivo seriam ocupadas pelos prefeitos.

Conferindo ainda maior centralização de poder, as resoluções do Conselho Deliberativo seriam encaminhadas ao Governador, o qual, a partir do leque de suas competências, daria passos para efetivação (§ 2º, do art. 4º). Por derradeiro, o regimento interno, a regular o seu funcionamento, deveria ser aprovado pelo Governador (art. 9º).

⁷² “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.”

Sucedendo esse antigo regime, já sob a égide da nova Constituição, e considerada a revolvida jurisprudência do Supremo Tribunal (especialmente após o julgamento da ADI n.º 1.842, que se findou 6 de março de 2013), foi editada a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014, criando a nova Entidade Metropolitana Da Região Metropolitana de Salvador, sua estrutura de governança e o Sistema de Planejamento Metropolitano.

De início, a Entidade tem natureza de autarquia intergovernamental de regime especial (não meramente estadual), com funções para deliberar e normatizar tudo quanto interesse à região (art. 2º), relativamente sobre competências para integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum (§ 1º, do art. 2º).

Previu-se a definição, ao menos por enumeração, das funções públicas de interesse comum (a exemplo do saneamento básico), introduzindo-se a expressão “impacto metropolitano” como cláusula de abertura de absorção de outras funções (§ 2º, do art. 2º).

A nova estrutura de governança revela-se como outro diferencial, composta por quatro órgãos (três colegiados com funções específicas e mutuamente complementares; e a Secretaria-Geral, unitário).

O Colégio Metropolitano, enquanto instância máxima, é composto por todos os Chefes do Poder Executivo de cada Ente Federativo, cujos votos e representatividades são calculados conforme o seguinte (incisos I a III, do art. 7º):

- I - o número de votos de cada Município será proporcional à sua população, na conformidade da última contagem do censo promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sendo assegurado a cada Município ao menos um voto;
- II - o Estado da Bahia terá o mesmo número de votos do Município com maior população;
- III - a soma dos votos mencionados nos incisos I e II deste artigo será 100 (cem) (BAHIA, 2014).

O segundo colegiado é o Comitê Técnico, responsável por assessorar as deliberações, e mediar o relacionamento com a sociedade civil (art. 4º), composto por 3 (três) representantes do Estado da Bahia, por 3 (três) representantes do Município de Salvador e por 1 (um) representante de cada um dos demais Municípios.

Em observância à transparência pública, consta o Conselho Participativo, composto por 30 (trinta) membros, sendo 1 (um) indicado por cada Poder Legislativo, e os demais, pela sociedade civil. Suas contribuições não são vinculativas, mas deverão ser consideradas nas deliberações das demais instâncias.

Por fim, a Secretaria-Geral é responsável por executar as deliberações, e não mais o Governador (art. 5º).

1.2.5 Evolução do tratamento jurídico do saneamento básico no Brasil

Por fim, a escolha do recorte temporal para análise (i) do marco jurídico e (ii) da política pública regulamentada exige concatenação com o objeto central e a hipótese da pesquisa.

Embora a adoção de um espaço temporal amplo, com *dies a quo* longínquo, aparentemente sugere-se contraproducente, a historicidade apresentada a partir de uma categoria ampla pode insinuar compreensão mais profunda e adequada sobre o tema. Assim, analisar a política de saneamento desde a Proclamação da República (1891) forneceria conclusões mais robustas, quando tal política sentou-se à mesa do federalismo.

No entanto, em busca de centralidade, foco e brevidade que a pesquisa espera, seria razoável considerar a política adotada a partir do Regime Militar de 1964 como ponto inicial, principalmente porque veio à lume paralelamente ao reconhecimento constitucional das regiões metropolitanas.

Antes, contudo, urge prudente partir do pressuposto de que, até então, não havia uma política sólida e interfederativa obsessiva por concretizar o acesso universal.

A datar da vinda da família imperial, esforços pontuais enfrentavam questões igualmente pontuais. Somente com a Proclamação da República, intelectuais conflagraram-se contra ausência de saneamento e as infestações de doenças várias. As iniciativas de Oswaldo Cruz (célebres e históricas) simbolizam a deficiência de políticas estruturais adequadas.

A nebulosidade política (formal ou material; política, social ou econômica) que pairava sobre o setor foi parcialmente debelada com a instituição do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, notadamente a partir da década de 1970 (“Década do Saneamento”).

Nesse cenário, foi editado o Decreto-lei n.º 248/1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (conjunto de diretrizes dedicadas à fixação do programa governamental, e aplicadas nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários – art. 1º), a qual seria coordenada pelo Conselho Nacional de Saneamento Básico (órgão normativo, com a finalidade superior de exercer as atividades de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento Básico, estabelecendo as condições de sua execução, para todo o território nacional – art. 2º).

O modelo organizacional do conselho era centralizador, presidido pelo Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, e composto por superintendentes dos principais órgãos ou entidades de fomento de desenvolvimento regional (SUDENE, SUDAM, DNOS e SPVERFS). Competia-lhe, precipuamente, elaborar o Plano

Nacional de Saneamento (água e esgotos), definir prioridades, auxiliar entes regionais e municipais. No âmbito federal, a política seria executada pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Não houve definição de titularidade do serviço, estabelecimento de regimes jurídicos ou criação de mecanismos de controle.

Sucedendo o decreto-lei (suplantando, inclusive, o Decreto-lei n.º 303/1967, criando o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, junto ao Ministério da Saúde, órgão que concentrava a promoção e coordenação das atividades de controle da poluição ambiental), foi editada a Lei n.º 5.318/1967, reinstituindo a Política Nacional de Saneamento e o Conselho Nacional de Saneamento.

Desta feita, foi notório o aprimoramento do sistema e integração da participação da sociedade civil.

Primeiramente, categorizaram-se o objeto e o alcance da política, incorporando-se não apenas o saneamento básico em si (abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos), mas, igualmente, esgotos pluviais, controle da poluição, inundações e erosões (art. 2º).

Obtiveram assento no Conselho Pleno ministérios de diferentes pastas, confederações de setores da economia, dos demais entes federativos e da sociedade civil organizada (art. 6º).

No entanto, insistindo na indefinição do regime jurídico ou da titularidade do serviço, limitou-se a se incumbir das diretrizes gerais da política setorial, bem como organização orçamentária.

Ao fim, a execução do Plano Nacional formalizar-se-ia, preferencialmente, por meio de convênios com os demais entes federativos (art. 11).

Desse contexto, sob avanços e crises econômicas, observam-se avanços relevantes, notadamente diante do aumento do acesso a água potável, melhoria da qualidade e expectativa de vida, e acesso (embora em menor percentual) ao esgotamento sanitário⁷³.

Em razão da deficiência orçamentária e administrativa da maioria dos Municípios, os Estados-membros assumiram grande parte da regulamentação, do planejamento e da execução

⁷³ “Os resultados do PLANASA, considerando as dificuldades do cenário da época, podem ser considerados satisfatórios. Aproximadamente 15 milhões de domicílios passaram a ter acesso à rede de água potável, a média de vida do brasileiro cresceu sete anos de 1970 a 1980 e recursos foram efetivamente destinados ao saneamento básico. Em que pese não tenham sido suficientes, novas empresas de consultoria, fiscalização, gerenciamento e prestação de serviços de saneamento surgiram para acompanhar os avanços do setor. Ao mesmo tempo, todas as camadas da população, de algum modo, foram beneficiadas e organizou-se uma estrutura de órgãos governamentais e empresas privadas para a oferta dos serviços” (LAHOZ, 2016, p. 78).

dos serviços relacionados⁷⁴, sistema que foi refundado pela Constituição de 1988, ao deslocar, pelo menos no plano formal, um certo protagonismo aos Municípios.

Desde então, não sem intensas batalhas, o debate sobre a titularidade e outros fundamentos dessa política pública vem sendo exauridos, inclusive no Supremo Tribunal Federal.

No Congresso Nacional, já se aprovaram dois marcos regulatórios: o primeiro, em 5 de janeiro de 2007, com a edição da Lei n.º 11.445/2007; o segundo, em 15 de julho de 2020, por meio da Lei n.º 14.026/2020, que atualizou aquela.

O marco de 2007 dispôs generosamente da matéria. A lei continha inicialmente 60 artigos, distribuindo assuntos dantes não tratados, como exercício da titularidade (Capítulo II), prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico (Capítulo III), planejamento nas diversas esferas e de modo intersetorial (Capítulo IV), regulação geral de teor nacional e uniforme (Capítulo V), aspectos econômicos e sociais, em prol da sustentabilidade dos contratos (Capítulo VI), aspectos técnicos (Capítulo VII), controle social (Capítulo VIII), e, enfim, política federal (Capítulo IX).

A insistência na indefinição da titularidade significou a entrega do embate às negociações entre os entes federativos, muitas vezes refletidas entre um Estado e seus Municípios que detinham (i) capacidade econômica para explorar o serviço, ou (ii) atrativos para a transferência da prestação a particulares interessados. Da mesma forma, as disposições sobre a prestação regionalizada não resolveram imbróglis concernentes a Regiões Metropolitanas, restando ao Poder Judiciário acertar as arestas.

⁷⁴ “Nessa contingência e por força da lei 5318/1967, que instituiu o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, com poucas exceções, os serviços de saneamento básico passaram a ser integralmente operados pelos Estados, que cuidavam do planejamento, da execução, da regulação e da fiscalização.

Os Estados, por sua vez, em conformidade com as tendências então predominantes, criaram empresas estatais para desenvolver todas essas atribuições. Algumas dessas empresas atuadas atuaram de maneira satisfatória, mas muitas delas fracassaram, sendo deficitárias emprestando maus serviços, sem capacidade de investimento e ampliação.” (DALLARI, Adilson Abreu. Considerações sobre privatização de serviços de saneamento básico. *In*: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes *et al.* **Saneamento Básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017).

2 REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, DOGMÁTICA JURÍDICA E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

2.1 A região metropolitana de salvador e a dogmática jurídica

Passa-se à análise da dogmática relativa ao tema. Relembre-se, entretanto, que esta dissertação concentra-se nas repercussões da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no desenho da Região Metropolitana de Salvador. Neste sentido, como o presente capítulo divide-se em duas partes (a primeira, sobre a dogmática; a segunda, a jurisprudência) a apreciação das decisões do Supremo sobreleva-se em detrimento da dogmática, pelo que se justifica o maior esforço, tempo e linhas para o segundo momento.

Pois bem. O direito tem sua historicidade. Ou melhor, a própria História compõe o direito. Os conceitos e seus institutos esvaziam-se quando se tenta apagar ou arrefecer as reflexões anteriores, ainda que feitas sob a égide de outra Constituição já revogada.

Portanto, ao se explanar sobre o tema das regiões metropolitanas, a ressalva expressa ou o alerta peremptório ao leitor de que se deve prosseguir com os cuidados necessários por se iniciar um trecho em que se menciona a doutrina anterior à Constituição de 1988, como se ela não integrasse as balizas contemporâneas, não seria salutar.

Alaôr Caffé Alves é uma das pilastras do tema, sem o qual não teríamos o desenho da atual jurisprudência. Ao apresentar o autor, o Dalmo de Abreu Dallari citou que ele buscou em sua pesquisa propor soluções para a compatibilização do interesse local com o metropolitano, nas atividades de planejamento e gestão⁷⁵: eis praticidade e contemporaneidade inegáveis.

Conforme sua proposta, a compreensão da Região Metropolitana passaria pelo seu aspecto estrutural (conhecimento e consideração das condições de existência) e seu aspecto funcional (conhecimento e consideração de suas finalidades)⁷⁶. A epistemologia para tal desiderato seria volúvel, pois o fenômeno metropolitano é observado por pontos de vista transversais: político, econômico, social, urbanístico etc.⁷⁷.

⁷⁵ ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatsky, Emplasa, 1981, p. XIV.

⁷⁶ “[...] o que é Região metropolitana? Esta última indagação implica a abordagem em duas direções: a direção estrutural e a direção funcional. Numa direção, a estrutural, procuramos ver ou entender as condições básicas que determinam, de modo necessário, a existência de uma região metropolitana. Noutra, a funcional, empreendemos um esforço no sentido de caracterizar o aspecto finalístico em razão do qual consideramos que uma determinada realidade deve ser uma região metropolitana” (ALVES, 1981, p. 141-142).

⁷⁷ *Ibidem*, p. 143.

Mesmo dentro de cada uma dessas áreas observadoras do fenômeno, não haveria o consenso necessário entre seus estudiosos para a definição ou identificação do que seja metropolitano. Justamente por isso que seu desenho deverá ser finalizado no campo da lei, onde as forças representativas e as institucionais decidem. Portanto, o fenômeno metropolitano seria técnico, mas muito político.

De toda sorte, as considerações necessárias à sua constituição poderão centrar-se em torno de temas cruciais que constantemente geram conflitos: forma de tomada de decisão, fonte de recursos ou financiamento, (re)composição das competências federativas, definição das funções públicas de interesse comum.

A tomada política do fenômeno metropolitano enfatizará um ou outro desses temas (um, ou mais, ou todos). Dentro da transversalidade dos campos do saber e a partir da composição dos diversos interesses, a dinâmica metropolitana será aventada e efetivada dentro de palácios estruturais; ou esquecida entre seus escombros, na hipótese de falecimento da letra da lei.

As Regiões Metropolitanas são um desenho institucional de interesses das mais variadas espécies (público, privado, coletivo) que se alinham às negociações no campo jurídico, as quais são condicionadas por fatores exógenos, selecionados pelos players. Os fatores exógenos são ao mesmo tempo razão da existência das regiões metropolitanas e requisitos para condução no trâmite de cumprimento de suas finalidades. Tal desenho institucional obedece às regras do jogo estabelecidas na Constituição Federal, fora das quais os princípios do federalismo serão ultrajados⁷⁸.

Pelo que a devida correlação entre estrutura jurídica e diálogo político tornar-se-ia crucial para o adequado tratamento metropolitano, não devendo ser esquecido pelos juristas, que tendem a enclausurar os fenômenos sociais, arrefecendo todo o potencial que a normatividade do corpo legislativo metropolitano tem a oferecer na resolução das necessidades emergentes.

Os fatores exógenos, selecionados do *ser* para justificar a criação da Região Metropolitana, não são absolutos, principalmente porque as negociações políticas e

⁷⁸ “De acordo com Eleazar, não centralização é conceituada da melhor forma como uma matriz de autoridade, de tal maneira que a ordem das autoridades não é fixa. Na matriz, não há centros de poder superiores e inferiores, mas apenas arenas políticas de tomada de decisão maiores ou menores. [...]

A matriz de centros decisórios é conectada através de linhas formais de autoridade que, mediante linhas formais e informais de comunicação, se entrecruzam. A Constituição estabelece apenas o esqueleto dessa estrutura que se encarna mediante arranjos institucionais formais e informais frequentemente superpostos.

Essa noção é importante, pois os operadores jurídicos, ao se debruçarem sobre o estudo da federação, tendem a se concentrar apenas nos arranjos constitucionais, tentando estabelecer as linhas que separam, distinguem as competências dos entes federativos. Todavia, a realidade federativa é muito mais complexa, pois abrange norma constitucionais, normas infraconstitucionais, relações intergovernamentais, vínculos formais e informais e atuação dos Poderes Legislativos e Judiciário, e não apenas do Poder Executivo.” (LONGO FILHO, 2020, p. 31-33).

institucionais podem avançar para a cooperação qualificada característica das Regiões Metropolitanas (apesar da exigência de maior esforço dos *players*, do ônus público majorado e das renúncias federativas parciais); ou podem simplesmente se limitar à opção de não se criar qualquer Região, mantendo as relações federativas usuais⁷⁹, mediante consórcios públicos, convênios dentre outros.

A descrição legal de sua estrutura e o seu levantamento e implantação não são suficientes para o contexto metropolitano. Urge que se discutam as finalidades dessa estrutura desde sua concepção, sob pena de ineficiência. Na verdade, a finalidade constitui a própria estrutura⁸⁰; e, ao mesmo tempo, o produto intelectual das discussões sobre as necessidades que exsurtem do fenômeno metropolitano.

Mas não só; pois como o próprio texto constitucional expõe, o excepcional desenho institucional metropolitano (que permite o redimensionamento de competências federativas e o manejo de interesses de modo diferenciado) fundamenta-se nonexo causal entre necessidades e finalidades, cujos debates se acomodam, inicialmente, no seio das Assembleias Legislativas.

Esse adequado e razoável nexoe entre necessidade e finalidade também flexibilizaria a noção comum de que a Região deva se constituir por municípios conurbados⁸¹, impondo-se uma teia entre o requisito da proximidade e as funções públicas comuns. Os interesses podem se relacionar tanto a questões inerentes à zona urbana dos municípios, quanto a suas zonas rurais; bastando que a interseccionalidade institucional apresente expectativa de benefícios conjuntos.

Seria possível, nessa esteira, admitir a função pública de interesse comum como um conceito jurídico indeterminado, dotado de transversalidade, cujos contornos são definidos por critérios objetivos da realidade, selecionados por meio do critério político: assim como serviço público constitui uma definição histórica e política de escolha legislativa⁸², também a região metropolitana.

As escolhas consideram o quadro vigente de distribuição de competências, que se baseia em um espectro entre extremos de centralismo (quando o poder se concentra em determinado ente) e de descentralização (quando o poder se dilui). O caminhar entre um extremo ou outro

⁷⁹ Ibidem, p. 280.

⁸⁰ Ibidem, p. 147-148.

⁸¹ Ibidem, p. 153-154.

⁸² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Evolução da teoria do serviço público. In: **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, 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: 29 nov. 2021.

não se dissociaria da outorga das competências de meios (notadamente, competências administrativas), sem as quais aquelas seriam inócuas⁸³.

Seria, ainda, um conceito jurídico indeterminado que se satisfaria com o tratamento dos interesses metropolitanos de modo sistêmico, na medida em que seu conteúdo diria respeito não apenas às formalidades para identificação de um serviço comum e sua execução. Até esta última etapa, em que o cliente – o cidadão – seria servido pelo sistema metropolitano, antes o amálgama normativo que sustenta a região regularia diretrizes, planejamento, programas, projetos, mecanismos para financiamento, licenças, enfim, todo o aparato necessário ao cumprimento de suas finalidades⁸⁴.

Como já aventado, quando as necessidades do município são definidas e não há questões com gravidade ou complexidade que transborde os seus limites territoriais, as competências tendem a ser exclusivas. Em perspectiva contrária, há certos interesses (ou ainda os mesmos interesses estanques, só que inseridos em contexto de estresse metropolitano) cujos contornos não são claros o suficiente para que seja classificado como local ou regional, sendo crucial um regime de concessões federativas recíprocas, pelo que as competências afastam-se da exclusividade e caminham para a concorrência.

Essa concorrência não se estende apenas aos Municípios envolvidos, mas conclama o próprio Estado, uma vez que dele advém a lei complementar instituidora do sistema. Ressalve-se, entretanto, que essa prerrogativa não lhe defere o poder de tratar dessas questões isoladamente e por si só, pois envolvem serviços e interesses que não lhes foram outorgados precipuamente pela Constituição⁸⁵. Antes, são mais questões locais que precisariam de tratamento regional.

Em todo caso, não deveria vingar a assertiva de que a concorrência ou cogestão ultrapassaria em definitivo a lógica do princípio da predominância dos interesses para fixação das competências⁸⁶. O redimensionamento dos interesses e das competências são fluidos, ocasionais, e sempre se afirmam em razão das necessidades metropolitanas. Portanto, ainda que a predominância do interesse se aproxime de uma esfera ou de outra; ou ainda que sua localização no espectro entre o local, regional e o nacional seja indefinida, suscitando a

⁸³ ALVES, 1981, p. 281.

⁸⁴ BRUNO, Reinaldo Moreira. **Regiões Metropolitanas:** posição no cenário constitucional, competência e financiamento de suas atividades no Estado brasileiro. Curitiba: Juruá, 2016, p. 198.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 189.

⁸⁶ “Esse sistema de cogestão da RM inaugura uma outra lógica no exercício das competências constitucionais dos entes da federação, na medida em que é superado o esquema de competências estanques, no qual é empregado o princípio da predominância do interesse para se arbitrar os conflitos federativos, introduzindo uma outra dinâmica em que ‘trunfa a concepção solidária das instâncias governamentais federativas’” (LONGO FILHO, 2020, p. 21).

instituição da região, o princípio da predominância do interesse será útil para leitura do contexto metropolitano, uma vez que, embora prevaleça por um breve momento a normatividade do § 3º, do art. 25, os demais dispositivos constitucionais (estritamente municipais, ou estritamente estaduais) continuam válidos, como pressão normativa de conformação dos interesses metropolitanos.

Não há esperança para cooperação absoluta, principalmente diante do histórico do federalismo brasileiro, em que o conflito é intenso. Nem seria salutar o ambiente de cooperação com tamanha substância de consenso, uma vez que falharia a autonomia dos entes federativos. Na verdade, também o excesso de cooperação em determinados momentos torna-se um entrave administrativo⁸⁷ (“armadilha da decisão conjunta”). Saudáveis permanecem os espaços de disputas, que induzem inovação.

Nesse sentido, a justificativa e os critérios para criação da Região não deveriam ser pré-definidos individualmente pelo legislador (muito menos pelo Poder Judiciário), sob pena de interferência e ofensa à Separação dos Poderes. Cabe ao Poder Executivo a proposta da lei, e, com isso, os estudos técnicos que embasam a proposta e as escolhas da proposta.

Tais indicações técnicas são confrontadas pelos órgãos de assessoria do Poder Legislativo, fornecendo os instrumentos de debate nas comissões e no plenário legislativo. Por isso, apesar de não determinarem as escolhas políticas, contribuem para o contexto metropolitano.

O mandamento legal⁸⁸ que compõe o conceito de região metropolitana encerra-se com a publicação da lei, mas o contexto metropolitano permanece em construção no campo das competências do Poder Executivo, nas atividades de implementação dos serviços comuns.

Em todo caso, os interesses de cada esfera federativa são diluídos na estrutura metropolitana, sem que com isso as entidades originárias sejam desfeitas. Trata-se de um complexo sistema em que da solidariedade ou da cooperação não deverá resultar a anulação dos integrantes.

Não sendo o interesse metropolitano causa de supressão da identidade federativa, justificará a imputação de responsabilidade solidária pelos ônus do sistema, e o respectivo compartilhamento dos bônus, sendo o princípio da isonomia e o da cooperação os notáveis instrumentos de compatibilização entre tais ônus e bônus.

⁸⁷ LONGO FILHO, 2020, p. 33.

⁸⁸ ALVES, 1981, p. 155.

Nesse contexto, desde sempre, a titularidade⁸⁹ das atividades concernentes ao interesse metropolitano constitui um dos principais problemas, porque redimensiona o que a própria Constituição garante minimamente às Entidades Federativas. Nem mesmo a compulsoriedade do sistema metropolitano tem o condão de afastar tais tensões.

Ao mesmo tempo, o contexto metropolitano é construído desde a percepção das necessidades metropolitanas no plano fático. E permanece em constante construção até que seja eventualmente revogada a lei instituidora. Respeitá-lo (o contexto) é a principal atividade a ser exercida nesse processo.

Tanto o Município quanto o Estado devem se comportar sempre considerando esse contexto. Mesmo as atividades que permanecem nas suas esferas local e regional devem se reportar, de algum modo, à normatividade das funções públicas de interesse comum⁹⁰. Seja afirmando a inexistência de correlação, e, assim, a liberdade de ação; seja confirmando a existência, e, assim, convidando à atuação conjunta.

Do que exsurge outro apontamento, pois, da confirmação da existência de interesse metropolitano e sua inserção no circuito da entidade metropolitana, não pode resultar o isolamento ou supressão das contribuições de esforços de cada Entidade Federativa⁹¹. Os mecanismos de decisão privilegiarão a participação adequada de todos, cujos pesos são calculados mediante critérios e variantes objetivos, estipulados na lei instituidora da Região.

Dessas perspectivas, o planejamento metropolitano é crucial tanto para a consolidação dos limites das esferas locais, regionais e metropolitanas; quanto para a legitimação do próprio contexto metropolitano. Porque a complexificação das questões urbanas ultrapassa os limites locais, turvando a habilidade dos Municípios em controlá-las; não se confirmando a ação estadual como suficiente para gerenciar essas questões que transbordam as competências locais⁹².

Mesmo que o plano metropolitano se distinga dos planos municipais, sua carga de transversalidade material e de ampla funcionalidade não tem o condão de os suprimir ou de os desconsiderar⁹³. A relação entre eles seria ora de complementaridade, ora de condicionamento, a depender da intensidade da função pública comum ou do serviço; tendendo mais à complementaridade quando insuficiente a ação municipal, e ao condicionamento quando houver mais liberdade ou protagonismo da atividade local.

⁸⁹ Ibidem, p. 161.

⁹⁰ Ibidem, p. 167.

⁹¹ Ibidem, p. 168.

⁹² Ibidem, p. 176.

⁹³ Ibidem, p. 189.

Nesta esteira, o plano metropolitano deverá ter a natureza de lei por vincular as funções públicas de interesse comum, redimensionando as atividades dos entes integrantes: seja (i) no âmbito orçamentário-financeiro, (ii) na formulação do plano diretor⁹⁴, ou (iii) no âmbito da execução das funções⁹⁵.

No primeiro aspecto, a lei plurianual, das diretrizes orçamentárias e a orçamentária anual possuem objetos e vigências específicas, que considerarão as diretrizes metropolitanas. No segundo aspecto, o Estatuto da MetrÓpole já contempla a previsão de que a confecção do plano diretor permanece como uma obrigação para as diversas ações municipais (§§ 2º e 3º, do art. 10). Por fim, no terceiro aspecto, ainda se vislumbram dificuldades, uma vez que, embora a jurisprudência atual tenha fixado (i) a titularidade metropolitana das funções públicas e a (ii) compulsoriedade da participação dos Municípios, pouco se discutiu como se dará a dinâmica da prestação das atividades ou serviços correlatos.

Aliás, ainda durante a aprovação do último marco legal do saneamento (julho de 2020), um dos grandes debates concentrou-se na titularidade ou nos contratos (acordos, em sentido amplo) dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário. Embora a lei tenha apresentado mais de uma sugestão razoável para a formalização da prestação dos serviços, as celeumas⁹⁶ que dificultaram os acordos políticos podem significar que ainda não há consensos.

Portanto, o plano metropolitano não deverá ter natureza de ato administrativo. Enquanto mandamento legal, terá maior força de convencimento para congregar os atores e entidades, públicas ou privadas. Com esse propósito, o Estatuto da MetrÓpole buscou ajustar essa natureza legal com o papel institucional da Entidade Metropolitana, pois os planos metropolitanos serão aprovados mediante lei estadual (art. 10), sendo, antes, elaborado cooperativamente e sufragado pela instância colegiada metropolitana (§ 4º, do art. 10).

E além de todo planejamento, importa a obtenção de recursos necessários para o financiamento das funções públicas de interesse comum. Sempre questão tormentosa no

⁹⁴ Ibidem, p. 201.

⁹⁵ Ibidem, p. 202.

⁹⁶ No diálogo entre Congresso Nacional e Poder Executivo, por ocasião do procedimento legislativo da lei ordinária n.º 14.026/2020, houve mensagem de veto a inúmeros dispositivos que tratavam da prestação dos serviços, a exemplo de parágrafos do art. 14, o art. 16, dentre outros. Outros impasses podem ser constatados nas seguintes matérias: Novo marco do saneamento básico pode ser votado no combate ao coronavírus (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/06/novo-marco-do-saneamento-basico-pode-ser-votado-no-combate-ao-coronavirus>); Novo marco de saneamento é alvo de ofensiva no Supremo e no Congresso (<https://exame.com/brasil/novo-marco-de-saneamento-e-alvo-de-ofensiva-no-supremo-e-no-congresso/>).

federalismo brasileiro, a escassez de recursos é, inclusive, uma das razões que justificam a importância das regiões metropolitanas⁹⁷.

Pois bem. No ordenamento jurídico brasileiro, em geral, há quatro formas para subsidiar políticas ou obras públicas:

(1) Por meio de recursos próprios, que advêm, por exemplo, dos tributos que são mais expressivos nos municípios maiores. Neste ponto, o art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (LRF) prevê que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação” (art. 11). No entanto, é muito comum que municípios menores esqueçam desse poder-dever diante do quadro local. A inserção em Região Metropolitana pode ser um fator de pressão política para que cada Ente fomente a instituição de seus impostos, notadamente na medida em que (a) devem contribuir com sua quota proporcional para as despesas que o colegiado acordar, e (b) a inserção na Região poderá trazer desenvolvimento antes não visto, propiciando o desenvolvimento tributário.

(2) Por meio de endividamento público, hipótese em que a Entidade Metropolitana, em que convergem e atuam mais de uma Entidade Federativa, teria maior lastro de confiança das instituições creditícias para obtenção de empréstimos, por se tratar de uma coletividade federativa.

(3) Por meio de transferências voluntárias da União: o que, para fins da LRF, considera-se a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (art. 25). Essa espécie de transferência intergovernamental reflete o próprio federalismo fiscal e objetiva os mesmos fins do Estado Federal: o desenvolvimento regional⁹⁸ e a concretização dos direitos sociais. Sua concretização

⁹⁷ “Também para a distribuição da capacidade política de ação [*sic.*] no Estado federal, a questão das finanças é o *nervus rerum* (o nervo das coisas). Saber em que medida é possível concretizar-se a autonomia dos Estados-membros depende em grande parte do grau da sua autarcia financeira (não há autonomia sem autarcia). A organização financeira fortalece ou enfraquece, pois, a Federação ou os Estados- -membros, consoante a distribuição que fizer das receitas públicas e da competência legislativa sobre estas receitas entre a Federação e os Estados-membros. A discussão entre centralistas e federalistas gira, pois, muito especialmente em torno destas questões.

Na questão quanto à “equidade de financiamento” e à adequada autarcia, deve-se partir de que os encargos com as funções e os encargos com as despesas estão relacionados e que, portanto, também as receitas financeiras devem ser distribuídas de maneira que corresponda aos encargos com as despesas. Em princípio, a Federação e os Estados-federados devem suportar, em separado, as despesas resultantes do exercício das funções que lhes cabem de acordo com a distribuição federativa de funções. Esta distribuição resulta em primeiro lugar da própria Constituição. Se a Federação criar novas funções para os Länder ou se ampliar as suas funções, então é justo que se compense também o correspondente aumento de encargos com as despesas” (ZIPPELIUS, 2016, p. 583).

⁹⁸ DALLAVERDE, Alexandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016, p. 119.

encontra certa discricionariedade das autoridades federais⁹⁹, que podem utilizá-las para implementação de planos de governo, importando, no caso, tudo quanto contribua para as funções públicas de interesse comum. Dentre os requisitos para realização destas transferências, o § 1º, do art. 25 cita a previsão orçamentária de contrapartida, enquanto o Decreto Federal n.º 6.170/2007 estipula regras para apresentação de projetos perante o órgão concedente dos recursos. Desta forma, a instituição de Região Metropolitana confere maior capacidade de apresentação de contrapartidas e, também, maior especialização dos projetos.

Esse apoio da União, por sua vez, atenderá às regras dos artigos 13 ao 16-A, exigindo-se da Região possua gestão plena (art. 14, do Estatuto das Metrôpoles), que significa possuir: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual (alíneas do inciso III, do art. 2º). Além desses requisitos, outros adicionais serão estabelecidos por regulamento da própria União (§ 3º, do art. 14).

(4) Por meio de fundos criados por lei, meio do qual a RMS está bem servida, uma vez que a lei complementar estadual estabeleceu três fundos diversos, com fontes de recursos igualmente diversificadas, inclusive reivindicando esforços por parte dos Entes Federativos integrantes para contribuição.

Registre-se que os artigos 17 e 18¹⁰⁰, do Estatuto da Metrôpole foram vetados; tratavam do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), com o objetivo de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano. O fundo seria gerido por um conselho deliberativo em que participariam representantes da União, dos Estados e dos Municípios e da sociedade civil.

Citam-se as principais razões do veto: (i) a vinculação desses fundos a finalidades específicas estáticas seria contraproducente, notadamente em razão da dinâmica intertemporal de prioridades políticas; (ii) fundos não garantem eficiência das políticas e serviços públicos, sendo mais necessário o aprimoramento da gestão dos recursos; (iii) as dotações do orçamento

⁹⁹ Ibidem, p. 125.

¹⁰⁰ Art. 18, Estatuto das Metrôpoles. Constituem recursos do FNDUI:

I – recursos orçamentários da União a ele destinados;
 II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
 III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;
 IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
 V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e
 VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei. [...]

geral da União vigentes e corriqueiramente apostas em cada ano civil seriam suficientes para acudir as necessidades.

Permanecem vigentes as disposições que determinam que constem na lei estadual normas sobre sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (por exemplo, inciso III, do art. 5º). E bem antes desta indicação na lei federal, a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 previu alguns fundos.

O Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC-RMS) visa às “ações conjuntas referentes aos programas e projetos de mobilidade urbana e metropolitana, bem como proporcionar a modicidade tarifária” (art. 13). O Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana de Salvador (FUSAN) atenderá a programas e projetos de saneamento básico, integrados ou não a projetos de habitação popular ou de melhoria das condições habitacionais (§ 2º, do art. 16). Por fim, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (FRMS) objetiva, dentre outros, apoiar a Entidade Metropolitana no desempenho de suas atividades e projetos, assumir contrapartida financeira, financiar, garantir e investir em programas, atividades e projetos de interesse da Região Metropolitana de Salvador (incisos I e II, do art. 18).

Com todas essas informações, de fato, o veto à criação de um fundo nacional aparentemente devolveu às entidades subnacionais a missão de encontrar recursos com a máxima criatividade.

Pois bem, em geral, o sistema da Região de Salvador apresenta certa autonomia na obtenção desses recursos, cumprindo bem o papel de descentralização federativa. E a atuação conjunta dos seus integrantes, potencializando a troca de informações e o aprimoramento da delimitação das necessidades e da confecção dos projetos necessários, pode facilitar o acesso às disponibilidades federais.

2.2 RMS e a jurisprudência do STF

A análise da historicidade e da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal permite colacionar julgados específicos que refletem os principais debates em cada instante temporal, sistematizando-se as conclusões predominantes, que conduzem para um entendimento único sobre o federalismo brasileiro, o lugar das regiões metropolitanas e a titularidade dos serviços públicos.

Afora o Min. Marco Aurélio, que sempre divergiu (como dantes também o Min. Maurício Corrêa) notadamente para emprestar aos Estados, e não aos Municípios, determinadas

competências; e o Min. Edson Fachin, que vem tentando emplacar teses pelas quais os fins humanistas dignificam os meios, a jurisprudência tem apresentado constância.

Utilizando os termos “região metropolitana” e “saneamento básico” como parâmetro de pesquisa no campo de busca de jurisprudência do sítio eletrônico do Tribunal Derradeiro, e atendo-se às ações de controle abstrato, em que os debates são mais amplos, objetivos e sistêmicos, encontram-se os seguintes precedentes, os quais passa-se a debater, sempre em busca de elementos para o objeto de pesquisa:

Tabela 1 – Rol de jurisprudência temática selecionada

AÇÃO	DATA JULGAMENTO	AUTOR	RÉU
ADI 796-3	02/02/1998	PGR	Assembleia do Espírito Santo
ADI 1841	01/08/2002	Governador do Estado	Assembleia do Rio de Janeiro
ADI 2809	25/09/2003	Governador do Estado	Assembleia do Rio Grande do Sul
ADI 2340	06/03/2013	Governador do Estado	Assembleia de Santa Catarina
ADI 1842	06/03/2013	PDT	Assembleia do Rio de Janeiro
ADI 2803	06/11/2014	Governador do Estado	Assembleia do Rio Grande do Sul
ADI 2299	16/08/2019	Governador do Estado	Assembleia do Rio Grande do Sul
ADI 2077	30/08/2019	Partido dos Trabalhadores	Assembleia da Bahia
ADI 3499	30/08/2019	Governador do Estado	Assembleia do Espírito Santo
ADI 2095	11/10/2019	Governador do Estado	Assembleia do Rio Grande do Sul
ADI 5857	11/10/2019	Governador do Estado	Congresso Nacional
ADI 4454	05/08/2020	PHS – Podemos	Assembleia do Paraná
ADI 2337	25/09/2020	Governador do Estado	Assembleia de Santa Catarina
ADI 6573		Partido dos Trabalhadores - PT	Governador de Alagoas Assembleia de Alagoas
ADI 6911		Partido Progressista - PP	Governador de Alagoas Assembleia de Alagoas
ADPF 863		Partido Socialista Brasileiro - PSB	Governador de Alagoas Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A partir da leitura dos principais precedentes, a análise do inteiro teor dos debates entre os ministros trouxe outros paralelos, cuja menção é sobremaneira importante, tendo sempre em mente o tema central do presente estudo.

Preferencialmente, buscar-se-á encadeá-los temporalmente; não sendo possível, a arregimentação dar-se-á por similaridade de fundamentação, para, enfim, consolidação desses fundamentos, uma vez que, embora enfrentando temas similares (ou iguais), a depender do relator, novos pontos de vistas são acrescentados.

Na ADI n.º 796/ES, discutiu-se a constitucionalidade do § 1º, do art. 216, da Constituição Estadual do Espírito Santo, que exigia consulta prévia por meio de plebiscito às populações diretamente interessadas quando no procedimento de criação de região metropolitana.

Fixadas as bases do § 3º, do art. 25, da Constituição Federal, indagou-se se os Estados, na fruição do seu poder constituinte decorrente, poderiam inovar no procedimento de criação, notadamente a pretexto de incluir a população na cadeia de tomada de decisão (como corolário do princípio democrático), por conjugação com o § 4º¹⁰¹, do art. 18, o qual exigia tal consulta para criação ou fusão de Municípios; ou com o § 3º¹⁰², em relação aos Estados. O silêncio distintivo teria sido eloquente e intencional.

Sendo, ainda, fase embrionária do trâmite de criação, e não manifestação posterior a qualquer ação administrativa concreta, não haveria como justificar o dispositivo da Constituição estadual como espécie de controle social, que exigiria um objeto exato para criticar.

Por meio desse precedente, desde já, concebeu-se a diferenciação do instante em que a população pode intervir nos negócios da região metropolitana; limitando-a nas fases em que se rabisca o desenho institucional.

Mencionou o relator não se tratar de Entidade Política, mas de uma configuração destinada a administração de interesses comuns, sugerindo que apenas na hipótese em que a Constituição Federal atribuísse autonomia federativa à entidade vindoura justificar-se-ia o incremento da participação plebiscitária.

Noutro ponto, também se refutou a possibilidade de complexificação das etapas da edição da lei complementar estadual, adotando-se a tese de que o usual trâmite legislativo fixado na Constituição, e reproduzido obrigatoriamente pelos Entes Subnacionais, seria suficiente.

¹⁰¹ “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

¹⁰² “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.”

Ressalte-se, no entanto, que na evolução do tema, o Supremo Tribunal não censurou a participação popular na gestação da região metropolitana por outros mecanismos. Provavelmente, na linha deste precedente, admite-se tudo quanto possível acrescentar no procedimento legislativo comum de lei complementar (indaga-se apenas, até que ponto, ou em que medida). Excetua-se o plebiscito, e, por lógica implícita, o referendo.

Tais institutos possuem natureza jurídica e regramento distintos, não coincidentes, por exemplo, com os da consulta pública ou da audiência pública, os quais (embora se respaldem em alguma profundidade nos princípios democrático e representativo) poderiam ser adotados no trâmite.

Resta saber se, por esse raciocínio, a abertura formal do § 2º¹⁰³, do art. 61 da Constituição Federal, que garante a iniciativa popular, poderia ingressar no ordenamento estadual, por força do § 4º¹⁰⁴, do art. 27. Divagação que deixo por oportunidade da ADI n.º 2.809/RS.

Nesse sentido, conclui-se que a oitiva da população diretamente interessada é salutar, mas não a ponto de que quaisquer manifestações desse porte barrem a decisão política da criação da região metropolitana.

Na ADI n.º 1.841/RJ, discutiu-se a constitucionalidade do parágrafo único, do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que inseria no procedimento de criação de região metropolitana a prévia aprovação das Câmaras Municipais implicadas.

O relator acatou os fundamentos do parecer do Procurador-geral da República, notadamente quanto à percepção de afastamento do ou ofensa ao modelo esculpido no § 3º, do art. 25, da Constituição Federal, o qual depõe a observância a princípios obrigatórios, com a intenção de firmar uma unidade nacional e uniformidade jurídica.

Perscrutando o relatório do voto, talvez se admita que seus fundamentos corroboram os argumentos postos na petição inicial. Primeiro, da impossibilidade de o Constituinte estadual inovar a ordem acrescentando restrições ao procedimento de criação. Segundo, do respeito à competência privativa dos Estados para a matéria.

Entretanto, a insuficiência ou improcedência dos argumentos do Advogado-geral da União (AGU) sustentando a constitucionalidade do dispositivo agregam outras ilações.

¹⁰³ “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

¹⁰⁴ “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”

Propugnou que as Constituições dos Estados poderiam ampliar direitos ou prerrogativas específicas dos Municípios, sem que se restrinja o constante na Constituição Federal. Interessante o ponto, pois, o que para ele (AGU) seria ampliação (aprovação da matéria pela Câmara Municipal), para o autor da ação constituiria uma restrição indevida.

De qualquer forma, a categoria do peculiar interesse municipal não conferirá poder suficiente aos Municípios para justificar sua participação (ou a ampliação de sua participação) em negócios ou desenhos que a Constituição Federal já consubstanciou.

Na ADI n.º 2.809/RS, proposta pelo Governador do Estado, aventou-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual n.º 11.539/2000, que incluiu município à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Apontou-se violação aos arts. 61, § 1º, II, e; 84, III e VI; 63, I (quanto ao vício de iniciativa e o consequente aumento de despesa pública) e ao art. 25, § 3º (por supostamente o interesse metropolitano não alcançar o calouro ente político).

Decidiu-se, entretanto, que tal inclusão por meio de lei complementar proposta da parte do Poder Legislativo não fere a alínea “e”, do inciso II, do § 1º, do art. 61, da Constituição, pois, ao menos na conjuntura em questão, o aditamento não resultaria em criação de órgão na Administração Pública estadual.

Não se trata, pois, de robustecimento da estrutura administrativa estadual, sem aval ou propósito do Poder Executivo. Na estrutura metropolitana, afirmou o ministro, o Estado não teria responsabilidade isolada pelos negócios públicos, sendo muito mais um coordenador dos interesses sobrepostos¹⁰⁵. E reiterou que a comunidade é composta por Estado e Municípios em degraus equivalentes, congregando ânimos e ações, redefinindo legitimamente as fronteiras das suas autonomias, em prol das finalidades constitucionais e legais; também por isso, a iniciativa não deveria se ater ao Chefe do Executivo¹⁰⁶.

¹⁰⁵ “A hipótese cuida, em realidade, de gestão territorial compartilhada de interesses comuns, autorizada pela Constituição Federal, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, mas não o responsável único pelo sistema. No dizer de José Afonso da Silva, ‘a titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao Estado e aos Municípios envolvidos’, não se aplicando ao caso o fundamento de que somente o Governador é que pode iniciar o processo legislativo relacionado com as regiões metropolitanas.” (ADI 2809, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2003, DJ 30-04-2004 PP-00032 EMENT VOL-02149-05 PP-00829).

¹⁰⁶ Não se trata, portanto, de estruturação e funcionamento de um órgão do Estado apenas, hierarquicamente subordinado ao Governador, mas de organismo composto de diversos entes federados que, em posição de igualdade, somam esforços em prol do bem comum, abrindo mão cada qual de parte de suas respectivas autonomias administrativas em benefício da harmonia do conjunto de todos eles, inserindo-se tal atuação legitimamente dentro dos limites de competência do Poder Legislativo estadual de modo a disciplinar situação como a presente, relacionadas com a ampliação da abrangência de regiões metropolitanas, sem que com isso se macule a norma impugnada por vício de iniciativa.” (ADI 2809, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2003, DJ 30-04-2004 PP-00032 EMENT VOL-02149-05 PP-00829).

Em outros termos, pareceu que o relator quis estabelecer liame entre uma questão relativa a separação de poderes (regras de iniciativa e de trâmite legislativo) e a questão federativa (teleologia da região metropolitana, relação entre Estado e Município, suas responsabilidades e posição frente seus pares), para justificar a pluralidade da iniciativa. Como se a inexistência de atribuição de legitimidade aos Municípios para proposição de lei na Assembleia Legislativa fosse compensada pela prerrogativa parlamentar. O que, na prática, não apresenta lógica suficiente.

Adiante, no parágrafo nono do voto, o relator objetou ofensa ao inciso I, do art. 63 da Constituição, pois a inserção do Município não teria o condão de aumentar despesas do Poder Executivo, uma vez que a matéria não se trataria especificamente de projeto de sua exclusiva iniciativa. Acresceu, ainda, que as dotações orçamentárias da região metropolitana não seriam vinculadas ao número de Municípios, mas à realização das funções públicas, exigindo, antes, autorização específica.

Portanto, dois argumentos se inseriram no raciocínio: um mais geral, que se vinculou à ideia de que a matéria não seria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo; outro mais específico, posto que, em tese, o arranjo da Região Metropolitana de Porto Alegre impossibilitaria essa relação direta entre inserção de Município e volume da despesa estadual.

Em contraponto, o Min. Nelson Jobim abalizou que tal inserção redundaria obrigatoriamente em aumento de despesa, porque o Estado seria o ente coordenador, inclusive por ser ele o propositor da região. Nesse sentido, propôs-se aderir ao voto do relator, desde que efetivamente não vinculasse despesas estaduais.

Min. Marco Aurélio também se contrapôs, entretanto, com argumento de ordem federativa. Uma vez que a própria Constituição Estadual determinaria que o Estado fomentasse a região, então: a uma, deveria incrementar sua parte do orçamento; a duas, manteria o volume orçamentário, e o calouro Município usufruiria de recursos com que não contribuiu. Nesse sentido, em aconchego não apenas à autonomia, mas igualmente à isonomia federativa, o trâmite deveria iniciar com proposta do Poder Executivo.

Embora seu voto divergente e a observação do Min. Nelson Jobim não tenham sido acatadas, a ressalva foi bastante importante, para se considerar outro fator na estrutura da região metropolitana, o qual pode ser destacado, embora presente intuitivamente desde sempre.

É que, embora cada ente federativo tenha papel distinto, influenciado por sua peculiar pujança, não se esquece a igualdade a que todos tem direito (ou que a Região Metropolitana busca administrar). Não igualdade aritmética, mas ponderada, pela qual todos devem exercer

os mesmos direitos, apesar por medidas ou dimensões que reflitam suas necessidades e forças na região.

Ressalta-se, entretanto, que o cuidado do relator na escolha das palavras na prolação do voto pode sugerir que a conclusão seria diferente caso a hipótese fosse de criação da região (e não de mero acréscimo de novo ente): “(...) a inclusão de município em região metropolitana já criada não equivale a qualquer dessas hipóteses (...)”. Até porque a questão restringia-se mesmo a tal hipótese (acréscimo), não sendo possível concluir que os fundamentos da decisão vinculariam um questionamento relativo à proposição de criação da região em si.

Haveria, portanto, dois momentos peculiares desde a origem ao desenvolvimento da região metropolitana.

Um primeiro, em que o princípio da separação dos poderes conjuga-se com o princípio federalista em proporções equivalentes, quando o Chefe do Poder Executivo estadual propõe a criação da Região Metropolitana ao Poder Legislativo estadual.

Um segundo, em que se prestigia muito mais o princípio do federalismo, permitindo-se sua sobreposição à separação dos poderes, tendo como critério de sopesamento as funções públicas de interesse comum já instituídas, as quais justificariam a pluralidade da legitimidade para iniciativa de lei de inserção de novos municípios.

Por esse raciocínio, irrazoável atribuir legitimidade à iniciativa popular para criação de Região Metropolitana, embora cotável para inserção de novos Municípios.

Na ADI n.º 2.340/SC, aferiu-se a constitucionalidade da Lei Estadual n.º 11.560/2000, que obrigava a empresa estadual de fornecimento de água (CASAN) a suprir eventual interrupção do serviço por meio de caminhão-pipa, cujo descumprimento beneficiava o consumidor com a isenção do serviço enquanto não houvesse restabelecimento.

A celeuma concentrou-se na definição da titularidade do serviço de fornecimento de água e esgoto, o que redundaria na fixação da competência para regulação. Para tanto, investigou-se o interesse envolvido: local ou regional.

Vencendo apenas o Min. Marco Aurélio, que sempre insistiu (neste e em outros julgados) na titularidade estadual do serviço, o relator da ADI n.º 2.340/SC propôs a confirmação de que a prestação é de titularidade dos municípios, tese a qual o Supremo Tribunal aderiu por maioria.

Lembrou, novamente, que a divisão das competências constitucionais seguiu o princípio da preponderância do interesse; e com estribo em Hely Lopes Meireles¹⁰⁷, sublinhou, como o

¹⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Atualização: Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15a. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 134-135 e 438-439.

caso demandava, que os serviços destinados ao abastecimento de água e esgotamento incumbiriam precipuamente aos municípios.

A República Federativa do Brasil, como um todo, tem seus objetivos consagrados no art. 3º, da Constituição, e a todos os entes federativos que a integram cabe persegui-los. Portanto, os interesses geral, regional e o local o são não por exclusividade da natureza, senão pela predominância. Em outras palavras, é do interesse tanto da União, do Estado e do Município que a população usufrua, por exemplo, do sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário; mas o interesse do Município apresentaria acentuação.

Verificar-se-ia a preponderância em razão da capacidade de atendimento ao serviço, sob o manto do princípio da subsidiariedade¹⁰⁸, que empurraria o ente menor para a glória da atividade material, exceto quando não o pudesse de modo mais eficaz.

Ora, se o princípio da subsidiariedade for condescendente com o argumento da eficácia da prestação, a fluidez do interesse seria mais volúvel, a depender da capacidade do ente federativo e do momento econômico vivido.

Diante de atividades que cada vez mais exigem respostas satisfatórias por desafios que se impõem e se agigantam, como o saneamento básico, indaga-se se os Municípios as desempenhariam a contento, justificando a qualificação do interesse como local em tais atividades; notadamente quando se rememorando os argumentos históricos e econômicos lembrados pelo Min. Marco Aurélio.

No entanto, o Supremo Tribunal, ao seguir o relator e solidificar a titularidade de tais serviços aos municípios, preferiu adotar o critério da proximidade da prestação e o critério político, realocando o critério técnico (ou da sua capacidade) para outros espaços.

Em outras palavras, ao decidir que a titularidade de tais serviços (que usualmente suscitam a criação de Regiões Metropolitanas) pertencem aos Municípios, fortaleceu esse ente federativo, permitindo-lhe mais espaço para negociar com Estado-membro em que inserido.

Essa negociação, entretanto, ainda que minimamente, é controlada pelas mesmas razões técnicas dos serviços que intentam prestar; razões, repita-se, que incitam as necessidades de criação de Regiões Metropolitanas.

Portanto, a eficácia ou a capacidade técnica que embasa o princípio da subsidiariedade, que deveria ser o ponto fulcral para atribuição da responsabilidade e definição da natureza do interesse (local ou regional), deixou de sê-lo para se tornar uma carta do jogo do debate político instaurado por ocasião das relações federativas.

¹⁰⁸ Citando-se em obra própria (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, Regionalização e Soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 266).

Por oportuno, insta rememorar proposta do Min. Edson Fachin em voto vencido na ADI n.º 2.299/RS que poderia modificar as regras do jogo como estipuladas. Na ocasião, discutiu-se lei estadual que outorgou isenção de pagamento de energia elétrica e água, por determinado tempo, a trabalhadores desempregados.

Abrandando o critério da predominância do interesse, notadamente quanto à perspectiva do princípio da subsidiariedade, o ministro invocou as competências materiais comuns para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inciso X, do art. 23, da Constituição) e “zelar pela guarda da Constituição e das instituições democráticas” (inciso I, do art. 23, da Constituição), ratificando-as pelo princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III, do art. 1º, da Constituição) e pelo objetivo fundamental de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (inciso III, do art. 3º, da Constituição).

Nesse contexto, para o ministro, uma entidade federativa poderia imiscuir-se no campo das competências de outra, substituindo-se a eficiência da prestação do serviço pela realização, em alguma medida, de justiça redistributiva ou justiça social. Em outros termos, as regras do jogo (o desenho institucional) seriam, de fato, flexibilizadas, para uma “boa causa”.

A prevalecer o raciocínio, os poderes negociais das entidades federativas seriam incertos, a mercê da edição de regulamentos cada vez mais generosos. As negociações deixariam o campo das competências para o casuísmo da afeição à proposta que mais revelasse dignidade, comprometendo, quiçá, a própria capacidade de prestação de serviços eficientes (um dos principais critérios para caracterização do interesse, e notável influência para criação de região metropolitana).

Para bem sepultar tal alternativa, menciona-se a relatoria da Min. Carmen Lúcia na ADI n.º 4.083/DF, que enfrentou tema semelhante, opondo interesse da União e do Distrito Federal. Em defesa da constitucionalidade da lei distrital n.º 4.116/2008 (que proibiria empresas de telecomunicações de cobrarem taxas para instalação de segundo ponto de acesso à internet), a Câmara Legislativa justificou-se na efetividade quanto à proteção do consumidor.

Todavia, refutando o argumento, sopesou-se que bem maior a garantir ao jurisdicionado e consumidor é a exata compreensão e respeito das competências de cada ente federado, para cumprimento exato do desenho constitucional.

Portanto, infere-se que o Supremo Tribunal Federal (até o momento, e tendo como base apenas os precedentes aqui invocados) trilha a rota da preservação das instituições, aproximando-se da perspectiva da Virada Institucional.

A rejeição ao voto do ministro é importante indicador na interpretação da realidade da região metropolitana após sua criação, com intuito de analisar se foi proveitosa, ou se não passou da mera folha de papel.

Repita-se. No julgamento da ADI n.º 2.340/SC, ao fim e ao cabo, reafirmou-se a titularidade do serviço de abastecimento de água e de saneamento básico ao município.

O seu julgamento iniciou-se antes do desfecho da ADI n.º 1.842/RJ, em que se tratou com mais profundidade das regiões metropolitanas; e finalizou-se depois, com retomada do voto do Min. Gilmar Mendes.

Ao se administrar o ponto central da titularidade, e rememorando-se o que definido na ADI n.º 2.237 e na ADI n.º 2.299, os Estados (ainda que prestando o serviço no Município, e mesmo que sob pretexto de conferir vantagens ao consumidor) não poderiam regular o serviço público, pois somente ao poder concedente caberia tal prerrogativa.

Em sua densa contribuição, aderindo ao voto vencedor, o Min. Eros Grau ponderou que (i) a titularidade e (ii) a competência para legislar a respeito dos serviços seriam faces da mesma moeda, que não se apartariam, ainda que o município resolvesse integrar consórcio público.

Significa que a titularidade da decisão política-administrativa de explorar os serviços por si, por entidade própria ou por concessão a iniciativa privada justifica a competência para regulamentar a prestação do serviço.

Outrossim, a prestação do serviço pode operacionalizar-se por meio de consórcio público, regulado pela lei n.º 11.107/2005, que outorga liberdade para os municípios negociarem competências, regulamentos, recursos. O protocolo de intenções que subsidia a aliança tratará obrigatoriamente da gestão associada dos serviços, assentando, inclusive, quais competências serão transferidas (alínea “a”, do inciso XI, do art. 4º).

Portanto, a prestação do serviço em consórcio exigirá prévio acordo sobre o normativo, inclusive se as competências permanecem na esfera de cada integrante, ou se ocuparão a assembleia geral da novel entidade. O pressuposto do contexto institucional é a voluntariedade, provando que não há transferência da titularidade do serviço, uma vez que o ente poderá desligar-se, bastando apresentação do ato formal em assembleia (art. 11).

Por fim, o fornecimento do serviço pode dar-se em esquema de Região Metropolitana em que, ao contrário do consórcio, vinga o pressuposto da compulsoriedade.

Por meio da ADI n.º 1.842/RJ, que reuniu por conexão outras ações diretas que questionavam em menor extensão os mesmos normativos, suscitou-se a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual n.º 87/1997, que dispunha sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e similares; Lei Estadual n.º 2.869/1997, sobre o regime de prestação do serviço público

de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro; e o Decreto n.º 24.631/1998, relativo à alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos-CEDAE.

A principal causa da impugnação concentrava-se (i) na transferência de funções que se acreditavam genuinamente municipais para o Estado do Rio de Janeiro, por meio de norma editada por ele próprio (notadamente o saneamento básico), ao arrepio dos princípios do federalismo; e (ii) no desenho institucional da Região Metropolitana, que teria subordinado os Municípios ao poderio estadual.

A longa tramitação resultou em votos robustos, profundos e extensos, divergindo em pontos que, aparentemente, não teriam relevância, mas que, ao fim, imporiam cenários substancialmente distintos, corporificando o princípio federalista em distintas medidas.

O Relator, Min. Maurício Corrêa, iniciou citando a ADI n.º 1.841/RJ, rememorando as conclusões de que para a criação de Região Metropolitana bastaria lei complementar, tornando despidianda manifestação da Câmara Municipal. Suscitou, portanto, a posição de coordenação dos Estados, adotando posicionamento no sentido de legitimar a atuação legislativa do Estado na instituição de região, sem ultrajar a autonomia municipal. Até porque haveria disposição constitucional expressa, qual seja, o § 3º, do art. 25.

A criação de conglomerados municipais, objetivando alternativas e expedientes com maior grau de eficácia, confeririam maior amplitude ao pacto federativo, sendo, portanto, medida de inteira constitucionalidade, ainda que (ou, principalmente porque) atribuiria ao Estado a responsabilidade pelo estabelecimento das políticas unificadas de prestação de serviços públicos.

Do aprofundamento das questões locais usuais e cotidianas, que passam a ultrapassar os limites do Município, exsurgiria um complexo fático e socioeconômico integrado, cujas idiosincrasias seriam debeladas pela coordenação estadual, sem violação à autonomia municipal; ao contrário, relativizando a autonomia naquilo que a lei complementar transfere ao Estado, sem ofender princípios constitucionais sagrados.

A essencialidade da participação dos Municípios não seria renegada, notadamente porque a Constituição é democrática, e porque a Região Metropolitana não existiria sem as partes que integram o todo.

Entretanto, essa essencialidade das partes não deveria permitir que os Municípios permanecessem com a competência e responsabilidade de regular de algum modo, ainda que em parte, os interesses comuns¹⁰⁹.

Assim, a participação dos Municípios em Conselho Deliberativo (ainda que sob preponderância do Estado) e o mecanismo adotado (lei complementar) seriam suficientes para reconhecer a constitucionalidade das normas impugnadas.

O Min. Joaquim Barbosa, primeiro a divergir do relator, principiou apontando a controvérsia da ação: reconhecer, ou não, eventual antinomia ou contrassenso entre (i) a autonomia municipal e a titularidade e (ii) o campo de responsabilidade atribuído ao Estado em relação a alguns serviços que seriam essencialmente municipais, por oportunidade da região metropolitana.

Em suas premissas, ponderou que os Municípios aptos a integrar região metropolitana teriam autonomia condicionada, pois as bases constitucionais assim previram. E embora esse status seja reflexo da possibilidade de interesses locais poderem alcançar o status de interesse comum conforme as circunstâncias, não se deveria consentir com a supressão ou diminuição da autonomia desses Municípios¹¹⁰.

A autonomia municipal, nesse contexto, não expressaria apenas uma faceta negativa que se impunha em face de seus pares, ou do Ente estadual. Uma faceta positiva se revelaria ao se reconhecer institucionalmente o Município perante os demais, outorgando-lhe compõe dos mecanismos de manifestação e de participação na gestão dos interesses comuns¹¹¹.

Desta forma, caso a lei estadual transferisse competências genuinamente municipais para o Estado, levando consigo até mesmo a titularidade, não se coadunaria com a Constituição Federal. Mais consentâneo seria reconhecer amplitude das novas responsabilidades, que

¹⁰⁹ “Não é razoável pretender-se que, instituídos esses organismos, os Municípios que os compõem continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma comunhão superior de interesses, daí porque a autonomia a eles reservada sofre naturais limitações oriundas do próprio destino dos conglomerados de que façam parte.” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

¹¹⁰ “Com efeito, o estabelecimento de regiões metropolitanas não se contrapõe à autonomia dos municípios que venham a fazer parte de sua estrutura. Assim como não há um número fixo de competências municipais encoberto pelo princípio da autonomia - dadas as condições fáticas que podem transformar os interesses locais em interesses comuns -, não se pode afirmar que municípios metropolitanos possuem uma autonomia menos expressiva que a daqueles não componentes de regiões metropolitanas.” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

¹¹¹ “É essencial ter em mente que a autonomia municipal não possui apenas aspecto negativo, por tornar o município imune à interferência de outros entes federados respeitados, obviamente, os limites traçados pela Constituição federal. A autonomia municipal também possui nítido caráter positivo, por também se exercer quando órgãos colegiados metropolitanos permitem que o município seja ouvido e efetivamente decida sobre os interesses comuns da região.” (ADI n.º 1.842, Min. Joaquim Barbosa).

passariam a ter caráter regional, com solidariedade entre todos, a partir de uma entidade metropolitana¹¹².

Em seguida, também o Min. Nelson Jobim divergiu do Relator. Em longo e didático voto, propôs que a Região Metropolitana aproximar-se-ia da configuração de órgão público que congregaria os Municípios em perseguição à prestação cooperada de funções públicas comuns, cuja titularidade permaneceria com cada qual.

O deslocamento do interesse local para regional, ou a consideração do interesse local como se regional, em decorrência do reconhecimento do interesse comum, não deslocaria as competências a que se referem para o âmbito estadual. Na verdade, seria oportunidade constitucional de nova forma de convivência entre autonomia municipal e cooperação.

A região metropolitana se destacaria dos entes federativos, embora permanecesse sem autonomia política, para estruturar novo espaço decisório e administrativo, a partir das regras procedimentais idealizadas pelo Estado, tratando apenas sobre integração da organização, do planejamento e da execução de funções de interesse comum.

O Estado, portanto, teria competência procedimental e não competência material, pois a Constituição ter-lhe-ia incumbido a criação de condições ou o fomento para que serviços de interesse comum sejam prestados. Repita-se, nas palavras do ministro: “O Estado não decide políticas administrativas regionais; o Estado não tem o poder de legislar em questão de interesse comum dos Municípios; o Estado não pode se atribuir competências ou atribuições exclusivas da autonomia municipal”.

A competência estadual dita procedimental se ocuparia de duas questões principais por ocasião da lei complementar instituidora. Primeiro, a geografia e a análise da conveniência, oportunidade e potencialidade; segundo, o tempo e modo do funcionamento interno dos órgãos metropolitanos, que não deveria ser fixado nacionalmente, nem imposto por esse julgamento da ação concentrada, em respeito à diversidade regional e local, que poderiam sugerir conformações distintas.

Veio, então, o voto dirigente e vencedor do Min. Gilmar Mendes, que, desde logo, cuidou de distinguir os prolatados até então:

¹¹² “Assim, a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes, materializado no controle e na gestão solitária pelo estado das funções públicas de interesse comum. Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência [*sic.*] da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios envolvidos.” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

Dessa forma, duas orientações despontam quanto à possibilidade de transferência aos estados dos serviços de interesse metropolitano, em especial dos serviços de saneamento básico: (i) a posição do Ministro Maurício Corrêa, que permite a alteração da titularidade para os Estados, inclusive atuando como poder concedente desses serviços; e (ii) o entendimento dos Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim, que não a admitem.

Destaque-se, no entanto, que os votos divergentes dos Ministros Joaquim Barbosa e Nelson Jobim não coincidem quanto à titularidade das funções públicas de interesse metropolitano.

Enquanto o r. voto do Min. Nelson Jobim ressalta que “as funções administrativas e executivas da REGIÃO METROPOLITANA somente podem ser exercidas por órgão próprio ou por órgão (público ou privado) a partir da autorização ou concessão dos municípios formadores”, o entendimento do Min. Joaquim Barbosa assenta que “a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade político-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência [*sic.*] da criação da região metropolitana”¹¹³.

Ora, como cediço, o fulcro da ação era determinar a interpretação adequada para coexistência ou concerto entre autonomia municipal e a necessária integração por meio das regiões metropolitanas.

Nesse sentido, o ministro preocupou-se, antes, em delimitar como se constata entre os dispositivos constitucionais a presença da autonomia municipal, citando, por exemplo, a competência para legislar sobre interesse local e a instituição e arrecadação de impostos próprios. No entanto, ainda que tais regras do jogo fossem claras o suficiente a ponto de se tornar despicienda qualquer provocação do Poder Judiciário, a autonomia local seria assegurada se preservados o autogoverno e a auto-administração dos municípios.

A preservação de autogoverno e de autoadministração implica em atribuição de responsabilidade, que se acentua quando as realidades dos Municípios interconectam-se.

Se todas as Entidades Federativas foram obrigadas a atingir os mesmos objetivos fundamentais, a autonomia que cada qual desfruta no âmbito interno exsurge de várias fontes, dentre elas, o interesse e a titularidade dos bens.

O domínio sobre algo outorga ao seu senhor o direito de regulamentar a forma com que domina. O interesse próprio, por sua vez, permite-lhe negociar com outros detentores de interesses distintos, ainda que todos submetidos aos mesmos objetivos.

A autoadministração, que administra por si em razão de todos, confere singularidade aos interesses de cada Ente específico. E na medida em que tais interesses constituem e

¹¹³ Vide ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001.

conduzem o seu objeto¹¹⁴, as competências são uniformes e indistintas em cada nível federativo (regional ou local), enquanto fator que iguala os titulares.

E por todos os Municípios terem a mesma competência (e todos os Estados também em seu nível), a razão de que possam gerir distintos interesses implicará necessariamente em responsabilidades próprias.

A Região Metropolitana, pois, emerge quando, a partir de determinado ponto, a responsabilidade, antes clara, enturva-se, e os interesses se diluem, eclodindo conflitos entre pares (Municípios), sem que os mecanismos de fomento, indução ou inibição espalhados pelo ordenamento tenham efeitos apaziguadores.

Nas regiões metropolitanas, a tensão entre os Municípios se sobreleva, de modo que caberia ao Estado descer um degrau e, à altura dos Municípios, empatizar-se com eles, para não apenas dirimir os conflitos como se terceiro imparcial, mas inteirar-se dos interesses, contribuindo para um fim desejável a todos.

Portanto, não é a dificuldade ou a necessidade que justifica a região metropolitana, mas o agravamento delas. Ainda mais, não se trata de qualquer agravamento de qualquer estirpe, mas o que diga respeito à viabilidade técnica ou que diga respeito a atos obstativos de um em

¹¹⁴ “Dessas considerações, depreende-se que a essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) auto-administração [*sic.*], que implica capacidade de decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo (BARACHO, 1986. p. 93).

Com efeito, a característica do autogoverno traduz (a) independência da administração municipal em relação a outras estruturas organizacionais e (b) o direito reflexo dos administrados de participarem no processo decisório quanto aos interesses locais, como bem apontou o Prof. Gönnerwein, elegendo o poder executivo (prefeito e vice-prefeito) e poder legislativo (vereadores) locais. Por sua natureza, o autogoverno compreende a autonomia política e normativa.

De outra sorte, a auto-administração demanda (a) mínimo de competências materiais - incluindo a gestão de seus servidores, patrimônio e tributos - (b) executadas por autoridade, isto é, sem delegação, e com responsabilidades próprias.

Evidentemente, o mínimo de competências materiais municipais depende do contexto histórico e circunscreve-se ao interesse predominantemente local, ou seja, aquele interesse que não afeta substancialmente as demais comunidades.

Como bem apontado pelo Prof. Alaôr Caffé Alves, razões de ordem técnica, econômica, ambiental, social, geográfica etc. podem transpor certas atividades e serviços do interesse eminentemente local para o regional e vice-versa, sem constituir qualquer violação à autonomia municipal [ALVES, Alaôr Caffé. "Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro" in Revista de Direito Ambiental Vol. 21. Ano 6. jan-mar 2001. p. 57 (77)]

Ademais, o controle da estrutura e do financiamento na gerência de interesses locais é indispensável para que o município possa implementar suas decisões sem necessidade de autorização ou referendo dos estados e da União. Logo, a auto-administração engloba a autonomia administrativa e financeira. Em resumo, assegura-se a autonomia municipal desde que preservados o autogoverno e a auto-administração dos municípios.” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

relação a outro¹¹⁵. Obstar não no sentido de agir contra, mas na omissão ou no exercício irregular de seu mister, a ponto de influir negativamente nos pares.

Para divergir dos votos anteriores, o Min. Gilmar Mendes alertou para duas problemáticas que justificariam, inclusive, a compulsoriedade na integração.

A Região Metropolitana não deveria conjugar autonomias estáticas dentro de uma dinâmica específica se não para debelar (i) inviabilidades econômicas e técnicas por atuações isoladas, ou (ii) a omissão ou ineficiência de um único Ente que seja capaz de obstar a colheita de frutos por todos os demais pares da comunidade.

Consequentemente, o interesse comum não se confundiria com a simples soma dos interesses locais, transmutando a natureza e teleologia da integração: antes mera condição de viabilidade de determinadas políticas públicas; agora, condição de exigir execução das decisões coletivas¹¹⁶.

Para que, de fato, essa perspectiva não afrontasse a autonomia municipal, a gestão metropolitana estaria sob auspício de decisões colegiadas. Assim, a única incompatibilidade para com a Constituição seria a transferência integral do poder concedente seja ao Estado, seja ao município polo: de tal desenho, as capacidades de autoadministração dos demais municípios seriam solapadas.

Outra solução não seria mais razoável que atribuir a solidariedade a todos os envolvidos, por meio de um colegiado que decidiria como integrar e atender adequadamente à função comum.

A representatividade do município deve se inspirar (embora não só) na sua pujança econômica e política dentro da região metropolitana. Do mesmo modo, a quantidade da

¹¹⁵ “Assim, a Carta Magna não ignorou os fenômenos da concentração urbana e da conurbação, ou seus desafios, que extravasam interesses locais de modo a atingir diversas comunidades e a situar-se sob diferentes autoridades municipais. O próprio crescimento das estruturas urbanas conecta municípios limítrofes de forma tão acentuada que, por vezes, não é possível discernir e precisar responsabilidades e interesses locais. Em especial, duas dificuldades agravam-se nessa nova estrutura urbana: (i) a inviabilidade econômica e técnica de os municípios implementarem isoladamente determinadas funções públicas e (ii) a possibilidade de um único município obstar o adequado atendimento dos interesses de várias comunidades.” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

¹¹⁶ “Com efeito, a partir de fenômenos como a conurbação, o desatendimento de determinadas funções públicas pode afetar não só aquela comunidade, mas pode atingir situações além de suas fronteiras, principalmente considerando os municípios limítrofes. Ou seja, a falta de determinado serviço ou atividade que normalmente só diz respeito a uma única comunidade, pode eventualmente neutralizar o esforço de vários municípios ao redor. Daí que a integração metropolitana surja não só como condição de viabilidade para determinadas políticas públicas, mas como forma de exigir a execução das decisões tomadas coletivamente. Nesse ponto, destaque-se que o mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano (cf. SILVA, José Afonso da, *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164).” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

população fortalece suas considerações no colegiado. Afinal, os subsídios cruzados são uma realidade metropolitana por meio da qual os municípios maiores, ao cederem compulsoriamente as benesses e potencialidades da titularidade do serviço genuinamente em prol do interesse comum, devem se compensar nas decisões políticas¹¹⁷.

Todavia, o peso nas deliberações, de fato, não deve ser tal que reduza a um ou a poucos a decisão final. A distribuição dos pesos deveria, no mínimo, ser suficiente para que os integrantes se disponham a negociar com o máximo necessário, reconhecendo-se, cada qual, as peculiaridades do outro¹¹⁸.

Após, os demais ministros votaram, enfatizando-se os votos do Min. Ricardo Lewandowski, e da Min. Rosa Weber, que fizeram importantes divagações, em reforço ao que proposto pelo Min. Gilmar Mendes.

Ainda assim, insta mencionar que, com essas divagações, esta ADI fincou bases importantes para o trato da região metropolitana, deixando-se claro, nada obstante a ausência de consenso sobre como classificar o federalismo vigente no Brasil: a confusão não coíbe afirmar que os conflitos federativos são tão naturais quanto os interesses.

Apesar de haver um quadro fixo na Constituição de repartição de competências, que induz, no mínimo, atuações solitárias, há uma tendência imposta pelas necessidades, paulatinamente incorporada em modificações constitucionais (tanto formalmente, como o art. 241; e a legislação infraconstitucional) e sufragada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

¹¹⁷ “Ressalte-se, porém, que a participação dos entes nessa decisão colegiada não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Isto é, ainda que a participação do Estado federado nessa organização seja imprescindível [BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 133; ALVES, Alaôr Caffé. "Regime Jurídico do Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal" in Vox Legis Vol. 137. Ano XII. mai 1980. p. 1 (6); SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164; e ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. "O Problema da Concessão de Serviços Públicos em Regiões Metropolitanas : (Re)Pensando um tema relevante". Interesse Público n.º24, Ano 5, mar/abr 2 004, Porto Alegre: Notadez p. 187 (191 e ss.)], inclusive para assegurar os interesses de outras comunidades não abrangidas pela aglomeração de municípios, seu voto isolado não pode ser suficiente para fixar todo planejamento e a execução da função pública de saneamento básico.

Obviamente, não se exige que o Estado ou o Município-pólo tenham peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório e regulatório nesses entes.” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

¹¹⁸ Evitando-se, assim, o estigma e a fatalidade dos movimentos progressistas e materialistas históricos que, ao fim, impõe que haja uma consciência ou um imaginário uniforme, sob o pretexto de realização da dignidade. A manutenção e expressão das diferenças e o respeito genuíno a tais é que, efetivamente, mantem o progresso das instituições.

Não há, pois, necessidade de criação de novas espécies de entidades federativas, senão que se fomente e se imponha a composição de mesas, para que efetivamente as negociações se desenvolvam e se consumem. Portanto, a região metropolitana, na verdade, constitui mecanismo de exaurimento do federalismo cooperativo, para abandonar os vieses negativos do desenho constitucional das instituições, para se lançar ao mar da cooperação¹¹⁹.

Com isso, ao fim, as normas do Estado do Rio de Janeiro, em geral, foram declaradas inconstitucionais.

Na ADI n.º 2.803/RS, controverteu-se sobre a Lei Complementar Estadual n.º 11.530/2000, que incluiu Município da Região Metropolitana de Porto Alegre.

A ação foi proposta pelo Governador, e reavivou as mesmas impugnações resolvidas no julgamento da ADI n.º 2.809/RS. No entanto, não se pretende repeti-las, mas acrescentar dois pontos diferentes no que concerne a eventual ofensa material ao § 3º, do art. 25 da Constituição, sobre a justificativa para inclusão de novos Municípios.

O ministro relator enfatizou (admitindo nos fundamentos) informação prestada pela Assembleia Legislativa segundo a qual, do Município ingresso, haviam surgido vários outros que já integravam a Região Metropolitana de Porto Alegre desde o seu início, fazendo-se pressupor a necessidade e a conveniência de igualmente incluí-lo (município-pai) no rol.

Todavia, pode-se indagar a legitimidade ou conformidade do argumento, por possibilitar o arrefecimento (quicá, esvaziamento) da imposição constitucional de necessidade de justificativa e identificação da função pública de interesse comum que alcança o ente. Proximidade não implica em comunidade por si só, embora sugira mais facilidade em

¹¹⁹ “Dito isso, é preciso fazer uma distinção clara, porém nem sempre adequadamente evidenciada, entre as expressões ‘partilhar’ e ‘compartilhar’. Do ponto de vista semântico, ‘partilhar’ encerra a ideia de uma divisão de poderes ou de competências, tal como ocorre nas federações, ao passo que “compartilhar” significa exercê-los conjuntamente, conforme ocorre nas confederações, ou no moderno federalismo cooperativo, que alguns preferem chamar, como observado, de federalismo de integração.

Enfatizando a necessidade de adoção de uma coordenação de políticas públicas por parte de entes federados distintos em uma estrutura federativa contemporânea, Paul Pierson assinala o seguinte: ‘No federalismo, devido à divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, frequentemente, pouco coordenadas [...]. Mais do que um mero jogo de disputas, as relações intergovernamentais requerem uma complexa conjugação entre competição, cooperação e acomodação’ (PIERSON, Paul. *Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Politics*. Governace, Cambridge, Mass., v. 8, n.º 4, pp. 448-478, Oct. 1995).

Trazendo a questão para a nossa realidade regional, Antônio Marcos Capobianco afirma que a prestação eficiente dos serviços públicos exige ‘[...] a criação do novo arranjo institucional metropolitano, que não seja necessariamente um quarto nível de poder, mas que arrefeça as autonomias e integre de fato os atuais entes horizontal e verticalmente; e que, finalmente, seja representativo dos governos locais da região’ (CAPOBIANCO, Antônio Marcos. *Relações Intergovernamentais na Metrôpole: Adequação Institucional para a Ação*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, <http://iea.usp.br/iea/textos/capobiancometropole.pdf>, 2004, p. 8.).” (ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

encontrar-se interesses comuns em Entes políticos mais próximos. Portanto, sempre necessário justificar a integração, para além de mera proximidade, ou de mera relação entre Município de origem e originado.

Na ADI n.º 2.299/RS, contendeu-se sobre a constitucionalidade da Lei Estadual n.º 11.462/2000, que conferia isenção a consumidores de energia elétrica e água a desempregados pelo prazo de 6 meses.

O relator, Min. Roberto Barroso, assentou a confirmação da medida cautelar anteriormente deferida, pois as circunstâncias não haviam mudado, tendo o Tribunal reafirmado o posicionamento em outros julgamentos já concluídos desde então. Ressalte-se, entretanto, que a medida cautelar centrou-se na violação aos arts. 175, caput e parágrafo único, I, III e V e ao 37, XXI, que tocam a prestação de serviços públicos e sua concessão.

No entanto, em proveito da presente pesquisa, importa o que declarado a partir do parágrafo quinto do voto.

Inicialmente, admitiu-se que a inconstitucionalidade consistia em ofensa à competência da União para a exploração, mediante concessão, dos serviços de energia elétrica (art. 21, XII, b, CF) e para legislar sobre energia (art. 22, IV, CF); e do Município para a prestação, mediante concessão, dos serviços públicos de interesse local (art. 30, V, CF), e para legislar sobre assuntos de interesse local, a exemplo do fornecimento de água e saneamento básico (art. 30, I, CF).

Por outro lado, refutou a alegação de inconstitucionalidade por ofensa ao art. 61, §1º, “e”, da Constituição, segundo a qual são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”. Afirmou que a espécie não tem qualquer relação com o dispositivo mencionado.

Nesse sentido, a decisão, mais uma vez, concentrou-se nos argumentos sobre federalismo e regulamentação da concessão do serviço público. No entanto, oportuno citar esse precedente em razão dos argumentos do voto vencido, já mencionado alhures.

No julgamento da ADI n.º 2.077/BA, discutiu-se sobre os arts. 59, V; 228, caput e § 1º; 230 e 238, VI, da Constituição do Estado da Bahia¹²⁰, que versavam sobre as competências Estaduais e Municipais relativas a serviços públicos de saneamento básico.

¹²⁰ Art. 59. Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal: [...]

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

O cerne da questão referiu-se à divisão de competências entre Estado e Municípios, seja ao se prever critérios de especificação de serviços públicos de interesse local, seja ao delimitar os serviços de saneamento básico, notadamente quando se imputaria ao Estado.

Realçando a busca por uma interpretação respeitosa das normas de competência das entidades federativas, em prestígio ao esquema traçado pelo constituinte, pelo que as autonomias seriam preservadas e interferências recíprocas seriam debeladas, o relator narrou brevemente o historicismo do federalismo.

Tal respeito seria condição para equilíbrio do próprio Estado Federal, com um Poder Central (União) em busca de manutenção e coesão sistêmica, em cooperação plena com os demais poderes subnacionais¹²¹.

A Constituição, ao adotar o critério da preponderância do interesse, teria fixado algumas competências específicas de antemão, e adotado bases para consideração posterior, na hipótese em que houvesse dúvidas sobre matérias transversais e prolixas, tal como o saneamento básico¹²². Preliminarmente, observou concentração de muitas matérias no espaço da União,

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

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

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

- I - não impeçam o acesso universal aos serviços;
- II - sejam progressivas, conforme o volume do serviço prestado;
- III - sejam desestimuladoras de desperdícios;
- IV - atendam a diretrizes de promoção da saúde pública. [...]

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

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

¹²¹ “A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (The Federalist papers, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado. (...)”

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (Teoria de la constitución. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).” (ADI 2077, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019).

¹²² “O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi

enumerando-se algumas outras aos demais entes, as quais serviriam como vetor interpretativo. Nesse contexto, o respeito aos interesses locais fortaleceria a diversidade de pluralidade, devendo o intérprete privilegiar os centros locais de poder.

Pós introito, o relator ponderou que o inciso V, do art. 59, da Constituição Estadual teria subtraído da autonomia municipal o poder sobre serviços que iniciasse ou encerrasse em território distinto, ou que fosse influenciado ou que implicasse diretamente seus pares.

Quanto ao art. 228, caput, avaliou que a transferência natural de competência sobre saneamento básico ao Estado, ao largo das hipóteses previstas na Constituição Federal, como se sucede na instituição de Região Metropolitana, consumiria nova usurpação de competência.

Ao fim, por unanimidade, confirmou-se a medida cautelar deferida e julgou-se parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 59, V, e 228, caput e § 1º, da Constituição do Estado da Bahia.

Insta mencionar que o julgamento da cautelar iniciou-se em 13 de outubro de 1999, mas continuou apenas em 6 de março de 2013, após voto-vista do Min. Nelson Jobim, que reafirmou os fundamentos do seu voto proferido no julgamento da ADI n.º 1.842/RJ (vencido, naquela ocasião). Daí a afeição recíproca entre as duas ações.

Quanto à ADI n.º 3.499/ES, elementar discutir sobre a consubstanciação da cooperação interfederativa, e, inclusive, antes disso, sobre a própria atuação individual as Entidades Políticas.

Mostra-se patente a evolução do federalismo do Brasil para a ordem cooperativa, embora o mais recente ponto de partida (Constituição de 1988) revele, por vezes, emaranhado condomínio legislativo, fato ressentido, novamente, por ocasião do julgamento dessa ADI.

Ponderou o Min. Luiz Fux, relator, com esteio em José dos Santos Carvalho Filho¹²³ e Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹²⁴, que a imposição ou sugestão da cooperação em distintas

preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).” (ADI 2077, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019).

¹²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

¹²⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Coordenação gerencial na administração pública. *In*: **Revista de Direito Administrativo**, v. 214, p. 35-53, 1998a, p. 42.

dosagens e em diversos momentos constitucionais teria como fulcro a eficiência e a economicidade.

Nesse sentido, a cooperação não exigiria qualquer permissivo legal, pois decorreria do próprio federalismo e da autonomia dos entes políticos em consentir ou negociar com seus pares (mesmo nível) ou díspares (níveis distintos). O art. 241, da Constituição, por exemplo, regulamentaria questões específicas quanto à titularidade da prestação de serviços; enquanto o parágrafo único, do art. 23, autorizaria a União a estipular normas gerais de cooperação quando necessário, sem tolher os demais entes.

A liberdade, então, de gestão dos bens e interesses de cada entidade federativa constituiria liberdade dentro da Constituição e dentro das leis (seguindo as velhas máximas do princípio da legalidade administrativa), com profundo respeito às instituições de cada qual, tendo o Poder Judiciário como baluarte da resolução de eventuais conflitos.

Portanto, mais uma vez, a forma de cooperação e atuação se submete à busca da eficiência e presteza dos serviços que os entes prestam, tal qual na criação das regiões metropolitanas, e no manuseio do critério da predominância do interesse, sob o influxo do princípio da subsidiariedade.

Dentre as interpretações possíveis do art. 280¹²⁵, e seu parágrafo, da Constituição do Estado do Espírito Santo (a tudo e ambos declarados inconstitucionais), a mais hostil seria a que resultasse em supressão da autonomia genuína de algum ente por outro (ou outros, pares ou díspares). Obviamente, tal hostilidade seria domada por norma prevista na própria Constituição Federal.

Nessa perspectiva, lembra o relator, inclusive na constituição de região metropolitana, nenhum perderá sua autonomia, apesar: (i) da compulsoriedade da integração; (ii) da transferência da titularidade da função pública de interesse comum para a entidade metropolitana.

Apenas no desenho institucional de região metropolitana poderia o poder estadual redimensionar a autonomia municipal, e, mesmo assim, subordinando a extensão do redimensionamento à entidade metropolitana, a qual, de fato e de direito, trataria da extensão desse redimensionamento. Em outras palavras, a lei complementar estadual, autorizada pela

¹²⁵ Art. 280. O Estado executará obra pública de sua competência relacionada com os setores da educação, saúde e transporte, mediante convênios com as Prefeituras Municipais.
Parágrafo único. As Prefeituras Municipais deverão manifestar sua aquiescência no prazo de trinta dias contados da comunicação da administração pública estadual, sem o que o Estado executará a obra.

Constituição Federal, autoriza que a entidade colegiada regulamente questões de interesse comum, restringindo ou condicionando (embora sem anular) as autonomias.

No julgamento da ADI n.º 2.544/RS¹²⁶, perquiriu-se se a função de tratar das regras do jogo da cooperação federativa pertenceria à União. A ordem de cooperação não estipularia possibilidade de renúncia a responsabilidades, mas de redimensionamento. O fundamento foi lembrado no julgamento da ADI n.º 2.095/RS pela relatora, Min. Carmen Lúcia, para justificar a constitucionalidade da criação de uma Agência Reguladora de Serviços Públicos no Estado do Rio Grande do Sul.

No percurso do raciocínio, citando Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹²⁷, a ministra enfatizou que o desenvolvimento de atividades e serviços de saneamento básico (ou de outros que se relacionem e justifiquem a subsunção a “funções públicas de interesse comum”) impõe (i) a expansão dos limites em que se prestam e (ii) o acolhimento por soluções amplas e de escala.

Nesse sentido, o desenho institucional da Região Metropolitana sofreria influxos das atividades implementadas, pautando-se, também, pelos princípios que subjazem no esquema dos serviços públicos, tais como generalidade, aperfeiçoamento, modicidade.

Na mesma ADI n.º 2.095/RS, o Min. Gilmar Mendes endossou o voto da relatora, acrescentando que o art. 241 da Constituição elegeu a cooperação como instrumento para prestação mais racionalizada e mais satisfatória dos serviços públicos, muito porque os custos seriam diluídos entre os integrantes.

Nessa esteira, emendou que os serviços essenciais seriam os objetos mais consentâneos com o sistema de cooperação federativa, citando, como exemplo, os relativos à segurança pública e ao saneamento básico.

¹²⁶ “Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. 1. L. est. 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e a conseqüente [*sic.*] responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. 2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L. 3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2544, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2006, DJ 17-11-2006 PP-00047 EMENT VOL-02256-01 PP-00112 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 73-86).

¹²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Atlas, n. 213, p. 5-32, 1998b.

Essa essencialidade e aquela racionalização da prestação arrefeceriam a linear vinculação de certos serviços aos interesses locais, de modo a estender-se, em algum grau, para a competência das demais esferas federativas.

Da mesma forma, essa especificação ou indicação da natureza dos serviços que podem justificar ou exigir a cooperação (essencialidade) também influenciariam o desenho institucional da Região Metropolitana.

Por ocasião do julgamento da ADI n.º 5.857/PA, o Supremo Tribunal foi instado a analisar a compatibilidade para com a Constituição dos arts. 10 e 21 da Lei Ordinária n.º 13.089/2015 (Estatuto da Metr pole)¹²⁸. No transcorrer do processo, o art. 21 foi revogado, persistindo a queixa apenas quanto ao art. 10.

Embora o foco da impugnação tenha sido os dispositivos que imputavam responsabilidade ao Chefe do Poder Executivo estadual ou Municipal, inclusive alinhando-se ao autor da ação (Governador do Estado do Pará); e, teoricamente, com a revoga o do art. 21, as razões da proposi o tenham se arrefecido, o desfecho do processo foi importante para consagra o do Estatuto.

Decidiu-se que a norma não ofende o pacto federativo, uma vez que, por força do inciso XX, do art. 21, e do inciso I, do art. 24¹²⁹, a União não estaria fora do circuito metropolitano,

¹²⁸ “Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomera es urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

  1  Respeitadas as disposi es do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas   região metropolitana ou   aglomera o urbana.

  2  A elabora o do plano previsto no caput deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomera o urbana da formula o do respectivo plano diretor, nos termos do   1  do art. 182 da Constitui o Federal e da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.

  3  Nas regiões metropolitanas e nas aglomera es urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

  4  O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8 desta Lei, antes do envio   respectiva assembleia legislativa estadual. (...)

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei n  8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da institui o da região metropolitana ou da aglomera o urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomera es urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no   3  do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprova o do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.”

¹²⁹ “Art. 21. Compete   União: (...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habita o, saneamento básico e transportes urbanos; (...)

cabendo-lhe, quando oportuno e necessário, a instituição de normas gerais a encarrilhar Estados e Municípios no trato das regiões metropolitanas.

Sugeriu a Relatora, Min. Carmen Lúcia, que, na esteira da cooperação, o Estatuto oferece arcabouço mínimo a orientar os entes subnacionais na criação da Região, sem obrigá-los, fixando um quadro nacional adequado para evitar desarranjos¹³⁰. A título de exemplo, o art. 6º prevê princípios gerais, o art. 9º enumera exemplificativamente alguns instrumentos, o art. 12 indica conteúdo mínimo dos planos metropolitanos.

Adiante, reforçou os fundamentos do voto invocando os da ADI n.º 1.842/RJ, notadamente quanto à percepção do interesse comum e a coletividade da gestão, exigindo, de diferentes, uma diretriz comum, consubstanciada nos planos metropolitanos e nas demais regras concebidas de modo satisfatório pela União dentro de seu espaço de competência.

Portanto, o presente julgado é digno de nota por consolidar e expurgar quaisquer questionamentos sobre as competências da União, em matéria que, aparentemente, muitos poderiam afirmar, de modo equivocado, que não lhe caberia ousar tratar. Afinal, o art. 25 e seus parágrafos não citam qualquer responsabilidade à União.

Todavia, avivando o modelo federativo, considerando a interpretação sistêmica que a Relatora empregou na observância dos arts. 21 e 24 da Constituição, a União revelar-se-ia como o Ente maior e fomentador dos arranjos regionais, cuidando para que tudo quanto acertado na jurisprudência do Supremo Tribunal obtenha porosidade em todas as regiões do país.

No julgamento da ADI n.º 4.454/PR, o autor objetou a constitucionalidade do § 3º do art. 210-A da Constituição do Paraná¹³¹, sob o argumento de que a Constituição Estadual havia inserido proibição indevida aos Municípios para que não licitassem outorga da concessão dos serviços de saneamento. Com isso, o Estado teria usurpado, a um só tempo, competência da União para legislar sobre regra gerais de licitação; e competência dos Municípios para regulamentar o serviço público de natureza local. Ao fim, o Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.”

¹³⁰ “O plano de desenvolvimento urbano integrado, como instrumento de governança interfederativa, confere efetividade ao paradigma constitucional de federalismo cooperativo sem enfraquecer a autonomia dos entes políticos.” (ADI 5857, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 25-10-2019 PUBLIC 28-10-2019).

¹³¹ “Art. 210-A. A água é um bem essencial à vida. O acesso à água potável e ao saneamento constitui um direito humano fundamental. [...]

§ 3º Os serviços públicos de saneamento e de abastecimento de água serão prestados por pessoas jurídicas de direito público ou por sociedade de economia mista sob controle acionário e administrativo, do Poder Público Estadual ou Municipal.”

Curioso é citar que a fundamentação da Relatora foi construída sobre os precedentes pacíficos e conhecidos, como a ADI n.º 1.842, demonstrando exaurimento do tema na Corte Suprema.

Interessante, ainda, são os termos do voto vencido, do Min. Marco Aurélio, que suscitou algumas divagações para a presente pesquisa.

É que, do voto da Relatora, e após amplo retrospecto do que já debatido nos julgamentos alhures, extrai-se que o interesse comum a justificar a criação da Região Metropolitana poderia (i) ser destacado ou concebido pela decisão política, considerando minimamente estudos técnicos conclusivos e indicativos; ou (ii) ser reconhecido pela própria natureza da função pública.

Na primeira hipótese, o trâmite legislativo e as negociações dos atores políticos (discricionariamente e empurrados, notadamente, pelo critério formal (lei complementar) e pelo critério geográfico (proximidade) dos municípios) elegeriam quais funções públicas extrapolariam o interesse local que, sem se tornar essencialmente regional (de competência própria do Estado-membro), seriam aconchegados na Região Metropolitana.

No segundo caso, a função pública ou serviço, por si só, dispensariam decisão política para lhes conferir a alcunha de interesse regional; e, por força da sua própria natureza, já as acomodando no rol de competências do Estado-membro, uma vez que tal aporte resultaria da própria Constituição, não podendo ser afastada por lei complementar estadual.

Nessa perspectiva, vingaria o voto vencido do Min. Marco Aurélio desde a ADI n.º 1.842/RJ, repetido na ADI n.º 4.454, em que assentou a mutabilidade e fluidez dos conceitos de interesse nacional, interesse regional e interesse local, elementos para fixação de competência dos entes federativos. Ressaltando, ainda, as evoluções da tecnologia e da história, das quais o serviço ou função local poderia migrar entre o local e o geral, conforme a realidade subjacente.

Por coerência, o Ministro Marco Aurélio concluiu que o serviço de saneamento básico (ou ao menos certas espécies ou etapas sua) manifesta monopólio natural, impossibilitando a diluição de sua titularidade. Espontaneamente com notória feição regional, motivos de ordem histórica e de ordem econômica endossariam sua atribuição ao estado-membro.

No entanto, sendo voto vencido, o Supremo Tribunal Federal sinalizou que o interesse comum poderá ser naturalmente reconhecido ou politicamente consubstanciado, permitindo-se à lei complementar estadual alocar um interesse essencialmente regional na esfera da Região Metropolitana, em permanente tensão como interesse local dos municípios integrantes.

Assim, de fato, a Região Metropolitana não esvazia a autonomia municipal, mas a põe sob constante tensão com a autonomia regional, expondo a natureza política do interesse comum da Região Metropolitana. Tanto que, como o próprio Supremo Tribunal Federal decidiu, lei complementar de iniciativa do Poder Legislativo (ou seja, de qualquer parlamentar) pode incluir municípios (e, por simetria, e, por que não) igualmente excluir, nos termos dos conchavos assembleianos.

Ainda, no julgamento da ADI n.º 2.337/SC, impugnou-se a totalidade da Lei Estadual n.º 11.372/2000, que, editada por aquela unidade da Federação, dispunha sobre suspensão da exigência de pagamento pelos serviços de energia elétrica, água e esgoto por consumidores trabalhadores que não estivessem auferindo remuneração. O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da Lei estadual n.º 11.372/2000, nos termos do voto do Relator que se utilizou de fundamentos já tratados em linhas anteriores. Portanto, não serão repetidos.

Finalizando a análise jurisprudencial, cumpre analisar as ações diretas propostas quanto à Região Metropolitana de Maceió, quais sejam, ADI 6573, ADI 6911 e ADPF n.º 863, cujos julgamentos, embora ainda não tenham sido finalizados, são importantes para reflexões finais.

Dentro do novo marco legal do saneamento básico, de uma série planejada, houve em setembro de 2020 o primeiro leilão organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) na região alagoana¹³², em que BRK Ambiental Participações S.A adquiriu a concessão do serviço para Maceió e treze cidades ao redor.

Pelas deliberações metropolitanas, autorizou-se o repasse integral ao Estado de Alagoas, em detrimento dos interesses locais, do valor arrecadado da outorga pela concessão dos serviços públicos de água e esgoto, configurando-se primazia do Estado sobre os Municípios. À época, o prefeito de Maceió era Rui Palmeira (PSDB), que detinha alinhamento político com o governador do Estado, Renan Filho (PMDB)¹³³. Portanto, a deliberação não encontrou óbices, diante da confirmação das duas maiores forças da entidade metropolitana.

¹³² CASAL. Saneamento da grande Maceió é concedido por mais de R\$ 2 bilhões e terá universalização de água até 2026. **Casal Notícias**, Alagoas, 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.casal.al.gov.br/2020/09/saneamento-da-grande-maceio-e-concedido-por-mais-de-r-2-bilhoes-e-tera-universalizacao-de-agua-ate-2026/>. Acesso em: 15 out. 2021.

¹³³ TNH1. Após licitação de saneamento da Região Metropolitana, Rui Palmeira debate investimentos com Renan Filho. **TNH1**, Maceió, 6 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/apos-licitacao-de-saneamento-da-regiao-metropolitana-rui-palmeira-debate-investimentos-com-renan-filho/>. Acesso em: 15 out. 2021.

No entanto, a leitura da matéria no trâmite desta pesquisa acendeu um alerta sobre o mérito da decisão que autorizou o repasse integral dos valores ao Estado. Investigando a lei instituidora da Região de Maceió, logo se percebeu que sua governança não atendia à jurisprudência da Suprema Corte.

Primeiro, o art. 8º, da Lei Complementar Estadual n.º 50/2019 prevê 4 (quatro) representantes do Poder Executivo Estadual, indicados pelo Governador do Estado, cujos votos terão peso conjunto de 40 (quarenta); 3 (três) representantes da Assembleia Legislativa, indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa, com peso 5 (cinco) para cada, cujos votos terão peso conjunto de 15 (quinze). Em outras palavras, o Estado detém peso 55, enquanto os Municípios, peso 45, em evidente vantagem àquele. Portanto, qualquer decisão da Entidade Metropolitana estaria eivada de inconstitucionalidade, ainda que fosse mais benéfica aos Municípios.

Segundo, sob o mesmo vício, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitanano, instância executiva do Sistema Gestor Metropolitanano, será composto por Chefe do Poder Executivo Estadual, cujo voto terá peso 40 (quarenta); Prefeitos dos 13 (treze) municípios integrantes, cujos votos terão peso conjunto de 40 (quarenta); 3 (três) representantes da Assembleia Legislativa, cujos votos terão peso conjunto de 20 (vinte) (art. 14 e incisos).

Nessa esteira, em 30 de setembro de 2020, o PT propôs a ADI n.º 6573 objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, inciso IV, alíneas a e b, e dos arts. 5º a 16, todos da Lei Complementar Estadual n.º 50/2019. Liminarmente, requereu-se a suspensão dos efeitos do art. 4º, inciso IV imediatamente, bem como dos efeitos decorrentes dos arts. 5º a 16 em matéria de saneamento básico, mais especificamente de esgotamento sanitário e abastecimento de água, de modo a suspender o Leilão que estava agendado para o dia 30 de setembro de 2020.

Nesta ação, o Procurador-Geral da República opinou pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º e, por arrastamento, do inciso IV do art. 11 da Lei Complementar 50/2019, propondo modulação dos efeitos da decisão, para que ela só tenha eficácia a partir de um ano após o julgamento da ação. O Advogado-Geral da União, a seu turno, sugeriu a improcedência da ação, por supostamente a lei atender aos parâmetros da jurisprudência consolidada.

Adiante, em 16 de junho de 2021, foi distribuída por prevenção a ADI n.º 6911, através da qual o PP questiona a constitucionalidade do art. 14 da lei, e inclui que, apesar do ajuizamento da ADI n.º 6.573, tornou-se imperioso suplementar ou enfatizar a inconstitucionalidade conjunta do art. 14 e do art. 8º. Cautelamente, requereu o bloqueio dos

valores do leilão, sem mencionar a inconstitucionalidade ou nulidade dos atos que o subsidiaram.

Nesta ação, o Procurador-Geral da República opinou pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do art. 14, e propôs modulação dos efeitos da decisão, para que ela só tenha eficácia a partir de um ano após o julgamento da ação. O Advogado-Geral da União, a seu turno, opinou pela improcedência da ação, afirmando que os pesos atribuídos aos votos do Governador e ao conjunto dos Prefeitos para as deliberações do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano seriam idênticos, observando a necessária representatividade de cada um dos entes, sendo que a participação da Assembleia Legislativa não espelharia a vontade do Estado, mas dos que foram eleitos para representar todo o povo alagoano.

Sem concessão de medidas cautelares, os processos foram instruídos e colocados em pauta de julgamento virtual entre 1/10/2021 e 8/10/2021. Após o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), que conhecia das ações para julgar a ADI n.º 6.573 parcialmente procedente e a ADI n.º 6.911 procedente às inteiras, e, na forma do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, declarar a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade dos arts. 8º e 14 da Lei Complementar 50/2019 do Estado de Alagoas, mantendo sua vigência excepcional pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, durante os quais o legislador estadual deverá reapreciar o desenho institucional da Região Metropolitana de Maceió, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes.

No meio desse imbróglio, sabe-se que, em 2021, o grupo político do então Prefeito Rui Palmeira deixou o poder, assumindo João Henrique Caldas (PSB) a chefia do Executivo, em oposição, também, ao governador Renan Filho (PMDB), o que reforçou as demandas perante a Suprema Corte quanto aos atos do Conselho que resultaram no leilão e na concentração dos valores sob o Estado. Diante da decisão anterior da Entidade Metropolitana que prejudicava a capital, e por sugestão de Andréia Feitosa¹³⁴, que foi cotada, inclusive, para dirigir a agência reguladora do município, o PSB ingressou com ADPF n.º 863 em 30 de junho de 2021.

Na petição inicial, em resumo, o proponente da ADPF n.º 863 requereu o bloqueio dos valores envolvidos até o julgamento final; no mérito, seja declarada a inconstitucionalidade do repasse integral, ao Estado de Alagoas, do valor integral da outorga, conforme previsto na Resolução AM n.º 05, de 11/12/2019; na Resolução AM n.º 01, de 06/11/2020; na Resolução CD n.º 04, de 11/12/2019; na Resolução CD n.º 01, de 06/11/2020; no Convênio de Cooperação,

¹³⁴ Em janeiro de 2021, participei de podcast de outra aluna do mestrado profissional em direito do IDP, em que defendi a tese de inconstitucionalidade da governança metropolitana de Maceió (disponível no Spotify. Questão de Direito, por Andréia Feitosa, episódio 1, da 2ª temporada: a inconstitucionalidade do art. 8º, da LC nº 59/2019 de Alagoas, e a quebra do Pacto Federativo).

itens 1.1, “i”, 6.1, “h” e 10.3; e no Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, Cláusula 8ª.

Não fossem as ações diretas já ajuizadas (n.º 6573 e 6911), constatar-se-ia falha no pedido, uma vez que a inconstitucionalidade a ser declarada precede aos atos do Conselho, encontrando-se no desenho da representatividade dos entes federativos no Conselho Metropolitano. O ideal seria requerer a declaração de nulidade do art. 8º, da Lei Complementar Estadual n.º 50/2019, e, por arrastamento, das decisões sobre os valores da outorga.

Neste processo, por influência da jurisprudência estabilizada, já se vislumbra em que termos serão discutidas as questões que porventura venham exsurgir do contexto metropolitano. Somente o fato de a Suprema Corte ter estabelecido a inconstitucionalidade da preponderância da representatividade de uma esfera federativa em detrimento de outra é um indicativo, por si só, de que as impugnações deverão tocar este argumento, antes de adentrar na peculiaridade do caso.

Muito provavelmente, dentre as futuras ações diretas, será mais comum a utilização de ADPF, uma vez que subjacente à questão da representatividade virão os atos estaduais tratando dos interesses metropolitanos, notadamente atos do Conselho Deliberativo, que não constituem leis propriamente ditas. Portanto, das questões mais amplas e genéricas que vinham sendo discutidas, haverá uma especialização que exigirá do Supremo Tribunal Federal maiores cuidados, melhor instrução probatória, quiçá com a manifestação de outros atores de ordem técnica.

Em decisão liminar proferida em 1º de julho do mesmo ano, o Ministro Edson Fachin afirmou que o requerente não impugnou a existência, composição ou ato específico de concessão dos serviços de saneamento básico da Região Metropolitana, concentrando-se na modalidade de distribuição dos valores decorrentes do contrato de concessão.

Como as ações diretas de inconstitucionalidade tiveram julgamento suspenso por pedido de vistas do Min. Gilmar Mendes, o relator deferiu medida cautelar nesta ADPF para resguardar a eficácia do provimento final. Considerando que a Suprema Corte ainda não havia definido modo rígido para a distribuição dos benefícios oriundos do contexto metropolitano, supôs razoável separar cinquenta por cento dos valores impugnados até o julgamento definitivo da causa, apresentando imediatamente o referendo da medida cautelar à sistemática do Plenário Virtual, que se iniciou em 19 de novembro de 2021.

Desta tríade processual, há três pontos a serem enfatizados.

Primeiro, a evidência da lide em comento é espontânea; não exige maiores elucubrações. O Estado possui maior peso na representatividade da votação das deliberações do colegiado,

sobrepondo-se aos demais integrantes. A inconstitucionalidade exsurge da simples leitura do texto da lei complementar, e resolve-se com aplicação de técnica jurídica. Afinal, a inconstitucionalidade que se conhece por aqui é essa: incompatibilidade jurídica, que, no caso, exsurge por simples operação matemática sobre os pesos.

Segundo, o Min. Edson Fachin, em outros termos, afirmou na segunda decisão concessiva de cautelar na ADPF n.º 863 que a Suprema Corte havia se debruçado apenas sobre questões amplas a respeito do desenho da governança das Regiões Metropolitanas, não tangenciando, por exemplo, o modo de compartilhamento de recursos. E, este ponto, a bem do que discutido até aqui, nem deverá a Corte adentrar, sob pena de interferência indevida nos demais poderes (Legislativo e Executivo estadual) e em detrimento da autonomia das esferas federativas subnacionais. Cabe a cada Estado e seus Municípios engendram seu desenho institucional (instâncias deliberativas e executivas), desde que respeitando os pesos da representatividade.

Terceiro, por oportunidade da primeira decisão interlocutória em que indeferiu a cautelar, o relator o fez afirmando que provavelmente todas as exigências sistêmicas para tomadas de decisão no contexto metropolitano teriam sido satisfeitas, sendo “necessário o decurso processual para se avançar sobre sua conformação qualitativa” e “um aprofundamento das premissas fáticas e epistêmicas do caso para concluir-se pela concentração inconstitucional de poderes no Estado federado”.

Tal manifestação aparentemente reforça uma feição política indevida da Suprema Corte, porque caberia a ela analisar as exigências sistêmicas, deixando os demais aspectos para as relações de poder entre Executivo e Legislativo, Estados e Municípios. Ou talvez tenha querido o relator afirmar que seria necessário o decurso do tempo para verificar a eficácia do sistema metropolitano, pelo que poderia haver espaço para se questionar os fatos e a realidade para se perceber um estado de coisas inconstitucionais no desenho metropolitano (status já admitido pela Suprema Corte em julgamento sobre o sistema carcerário brasileiro na ADPF n.º 347).

3 ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA

Passa-se à fase de análise dos dados de pesquisa. Muito além de percorrer a doutrina especializada, concatenando-a com a jurisprudência relacionada, importa verificar o mundo fático, se a conjuntura organiza-se, desenvolve-se e revela-se observando o arcabouço jurídico e jurisprudencial, ou se produz efeitos na realidade por outros modos de ser. Para tanto, este capítulo subdivide-se em análise de dados da política de saneamento, da legislação estadual e municipal e das ações de alguns órgãos e agentes públicos.

3.1 Justificativa do foco sobre saneamento básico

Ao iniciar este capítulo de ordem mais prática, urge fixar alguns pressupostos para reforço da escolha da forma como foi desenvolvido: seja explicando a ênfase em duas das quatro categorias do saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário); seja demonstrando a implicação de cada subitem e seus parâmetros de análise com o tema proposto.

De fato, nos termos das alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, do inciso I, do art. 3º, da Lei nº 11.445/2007 (recentemente alterada pela Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento Básico), considera-se saneamento básico o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de (i) abastecimento de água potável, (ii) esgotamento sanitário, (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Nessa esteira, poder-se-ia supor que, quando a pesquisa se propõe a estudar o desenho institucional da RMS considerando as decisões políticas em torno da política pública de saneamento básico, dever-se-ia considerar todas essas quatro categorias. Sob tal pressuposto, a dissertação tornar-se-ia extensa, e, quiçá, enfadonha.

Mas não por esse simplório (e evidente) argumento deixa-se de analisar (i) a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a (ii) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Trata-se de categorias funcionais mais absorvidas pelos municípios, cujas responsabilidades ou ônus geralmente não exorbitam seus limites.

Tanto é assim que a própria Lei Complementar Estadual nº 41/2014, ao enumerar no § 2º¹³⁵, do art. 2º, os interesses que seriam comuns e citar o “ordenamento, a ocupação e uso do

¹³⁵ “Sem prejuízo de outras previstas na legislação, são funções públicas de interesse comum, a mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação de meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo urbano.”

solo urbano” (que teriam maior relação com as duas categorias de saneamento básico), o faz apondo a expressão “quando houver impacto metropolitano”, sem impor tal condição aos demais interesses citados.

Na verdade, dentre os Municípios integrantes da RMS, há registro de cooperação entre dois deles quanto à administração de resíduos sólidos.

Isso porque o atual estágio urbano que se encontra a RMS, vem ressoando com mais intensidade a necessidade de organização do espaço para acomodar os lixões¹³⁶.

Outro fator que justifica o foco no abastecimento de água e no esgotamento sanitário é que são as atividades que mais exigem investimento de grande vulto e, do mesmo modo, melhor retornam financeiramente. Não por outra razão, são os serviços que estiveram no centro dos debates federativos levados a julgamento no Supremo Tribunal Federal, conforme os precedentes citados no capítulo anterior.

Aliás, este é o terceiro motivo para o foco da pesquisa: os debates ou os argumentos sobre o desenho institucional das regiões metropolitanas na Suprema Corte consideraram precipuamente o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

3.2 Análise dos dados da política de saneamento básico – EMBASA

Para tal desiderato (análise de política pública), a seleção do serviço ou política mais adequada poderia levar em conta sua amplitude e a disponibilidade para acesso a dados ou indicadores.

Conforme “Guia Básico para Construção de Indicadores” do Ministério da Saúde¹³⁷, há diferenças significativas entre dado, informação e indicador. Dados seriam elementos brutos colhidos da atividade de pesquisa, registros, compilação de circunstâncias e de fatos que, por si

¹³⁶ “Aterro Metropolitano Centro- Ocupa uma área de 250ha. Operado desde 1999 pela empresa concessionária BATTRE para um período de 20 anos (Concorrência nº 004/99). Licenciado pelo Centro de Recursos Ambientais (CRA) para receber exclusivamente resíduo domiciliar, Classe IIA (NBR 10004/04). Compartilhado com os municípios de Lauro de Freitas e Simões Filho (Convênio de Cooperação 30/98). Recebeu 835.839 toneladas de resíduos no ano de 2006, sendo 91% proveniente de Salvador, 7% de Lauro de Freitas e 2 % de Simões Filho. Possui certificado por emissão reduzida (CERs) de carbono - Protocolo de Kyoto. O "chorume", líquido proveniente da decomposição da matéria orgânica, de cor escura e odor desagradável, com alta capacidade de poluição, é coletado e transportado por veículo do tipo carro-pipa, para ser tratado para ETE na Empresa de Proteção Ambiental (CETREL)” (LIMPURB, 2019, s/p).

¹³⁷ FREITAS, Carlos Machado de *et al.* Indicadores de saúde ambiental. In: **Brasil**. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Saúde ambiental: guia básico para construção de indicadores. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. p. 73-86. (Série B. Textos Básicos de Saúde). Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_ambiental_guia_basico.pdf. Acesso em: 25 ago. 2020.

sós, não significariam além daquilo a que se referem. Quanto mais diversas e transversas as naturezas dos dados, mais conexões são sugeridas, a mercê da sistematização imposta.

Tal sistematização importa em manuseio dos dados com objetivos específicos, alocando-os em fórmulas intencionalmente construídas em torno de metas, para percepção dos fenômenos em torno do objeto ou atividade que podem indicar tendências desejáveis ou intoleráveis; e, por isso mesmo, justificar decisões.

Enfim, informação é o produto da lavra interpretativa sobre a disposição de dados e construção de indicadores. Ou seja, dos dados e dos indicadores é possível obter alguma informação útil.

Dentre tantos, e conforme amplamente analisado ao longo desta dissertação, o serviço de saneamento básico revela aspectos amplos e transversais que podem propiciar análise satisfatória, pois dados sobre programas de saneamento e saúde pública podem ser obtidos em diversos canais, desde consulta a sítios eletrônicos, ou análise de literatura.

Em primeira incursão, o sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional abriga dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS)¹³⁸.

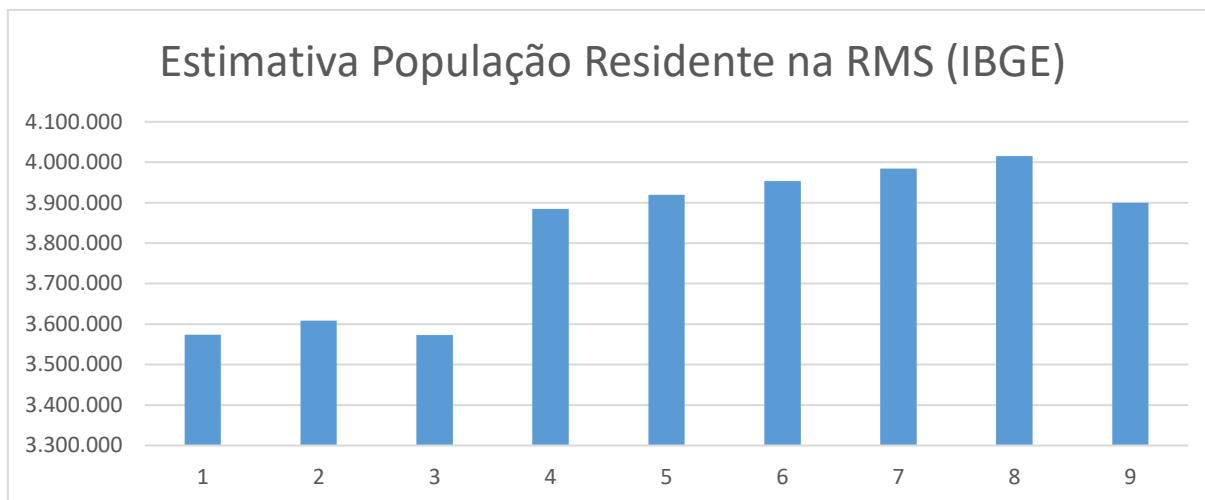
Dentre as instituições que alimentam o sistema, a Empresa Baiana de Saneamento Básico (EMBASA) destaca-se, com amplo espectro de dados e indicadores (dezenas) cujas individualidades estáticas (dados) e fórmulas (indicadores) consideram distintos elementos. Exemplificam-se: IN002 - Índice de produtividade: economias ativas por pessoal próprio; IN003 - Despesa total com os serviços por m³ faturado; IN004 - Tarifa média praticada.

Reunidos os dados e indicadores de cada município da RMS em tabelas específicas, constando na vertical a relação dos entes locais, e na horizontal os anos do intervalo de 2010 a 2018, é possível explorar a evolução dos serviços de saneamento, água e esgoto, tendo como marco divisor o ano de 2014, quando passou a vigor a Lei Complementar Estadual n.º 41 (Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano).

Como o SNIS disponibiliza em arquivos separados e temporalidade anual dados e indicadores, passa-se à análise dos principais, e, posteriormente, divagações relacionais úteis ao problema da pesquisa.

¹³⁸ SNIS, Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. Diagnósticos SNIS 2019. **Ministério do Desenvolvimento Regional**: SNIS. 16 de dezembro 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnosticos>. Acesso em: 24 ago. 2020.

Gráfico 1 – Dado n.º 1: População residente total da RMS



Fonte: IBGE (GE12a)¹³⁹

Por razões óbvias, conhecer a evolução populacional é importante e pode sugerir conclusões por si só, naturalmente por implicar em aumento do consumo de água e produção de esgoto; demanda que deve ser relacionada com outros dados e indicadores.

Entre 2011 e 2012 houve decréscimo, compensado, em muito, em relação ao ano de 2013. A partir de então, a população teve aumento linear, até decrescer novamente em 2018 próximo ao patamar de 2013.

Durante o período em que antecedeu o evento da Copa do Mundo de 2014, houve salto no consumo de cimento¹⁴⁰, indicando intensidade e, então, empregabilidade na construção civil, o que pode se relacionar com o salto populacional entre os anos de 2012 a 2014, uma vez que a capital Salvador é um polo de emprego em relação ao interior do estado e região. Do mesmo modo, a intensidade da movimentação do aeroporto¹⁴¹, e o aumento substancial dos empregos formais no setor turístico¹⁴² teriam influenciado esse salto populacional.

¹³⁹ Valor da soma das populações totais residentes (urbanas e rurais) dos municípios - sedes municipais e localidades - em que o prestador de serviços atua com serviços de abastecimento de água (aplica-se aos dados agregados da amostra de prestadores de serviços). Inclui tanto a população beneficiada quanto a que não é beneficiada com os serviços. Quando o prestador de serviços é de abrangência local, o valor deste campo corresponde à população total residente (urbana e rural) do município. Para cada município é adotada no SNIS a estimativa realizada anualmente pelo IBGE, ou as populações obtidas por meio de Censos demográficos ou Contagens populacionais também do IBGE.

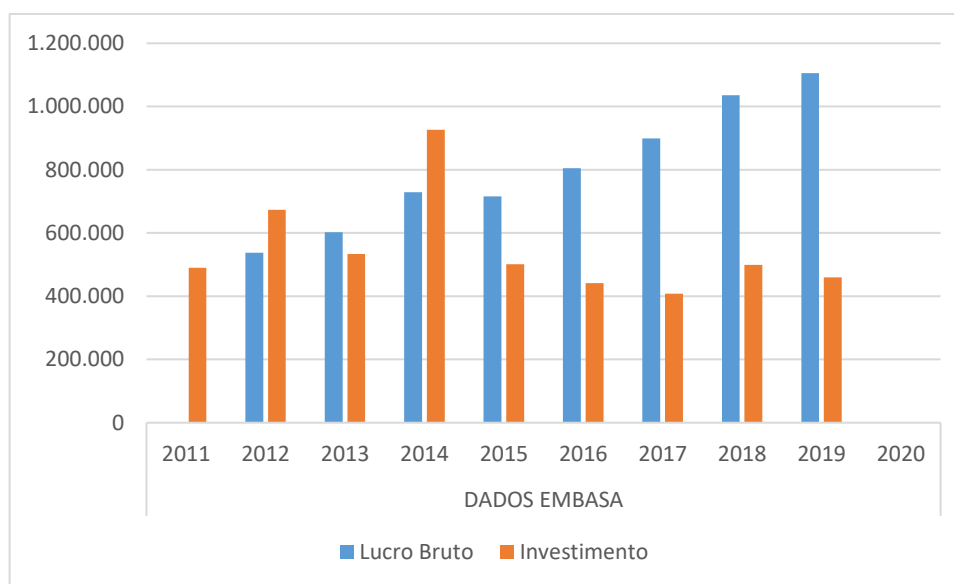
¹⁴⁰ SINDUSCON-BA, Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia. **Índices macroeconômicos**. Disponível em: <https://www.sinduscon-ba.com.br/indices-macroeconomicos/index.html>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁴¹ BAHIA. **Observatório do Turismo da Bahia**. Disponível em: <http://www.observatorio.turismo.ba.gov.br/indicadores/aeroportos/#page-content>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁴² Ibidem.

Cumpra registrar que esse mesmo acréscimo de habitantes provavelmente tenha refletido positivamente na Evolução do Demonstrativo Financeiro da EMBASA¹⁴³, em que se constata crescimento constante e substancial do seu lucro bruto entre 2012 e 2019. Por outro lado, o investimento realizado não seguiu a mesma progressão positiva, tendo pico em 2014, regredindo nos anos subsequentes, entre movimentos positivos e negativos.

Gráfico 2 – Lucro Bruto e Investimento EMBASA



Fonte: EMBASA, adaptado pelo autor, 2021.

Qual, então, o reflexo desse cenário nos demais dados e indicadores?

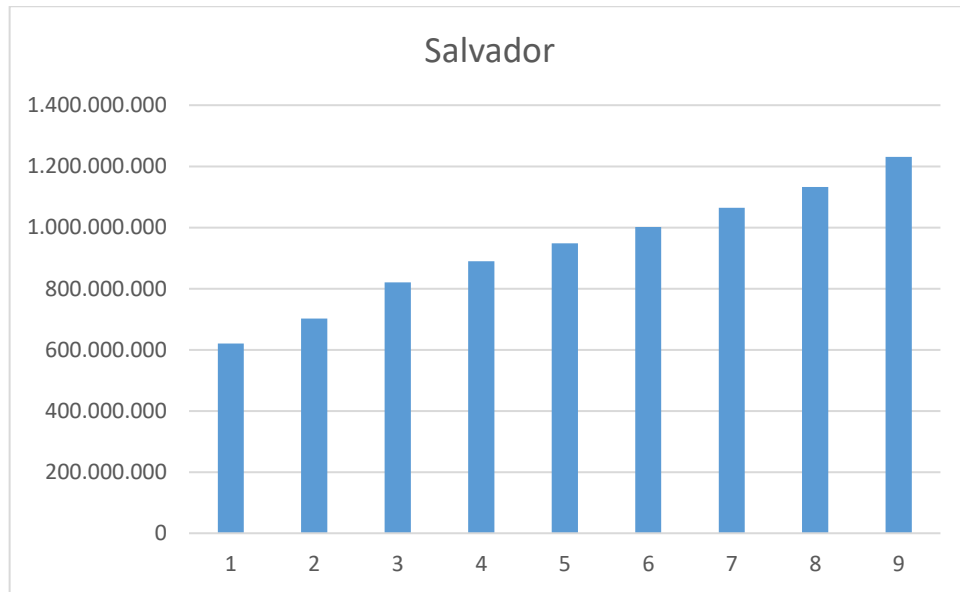
Dado n.º 2 – Receita operacional direta total¹⁴⁴: as receitas decorrentes da atividade fim da EMBASA apontariam diretamente sua rentabilidade e indiretamente o acesso aos serviços.

Na capital, entre 2010 e 2014, houve crescimento de 53% (cinquenta e três por cento), enquanto entre 2014 a 2018 de 30% (trinta por cento). Considerando todo o período entre 2010 e 2018, houve crescimento de 98% (noventa e oito por cento).

¹⁴³ EMBRASA, Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. **Demonstrações Financeiras**. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/index.php/institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras>. Acesso em: 26 ago. 2020.

¹⁴⁴ Valor faturado anual decorrente das atividades-fim do prestador de serviços, resultante da exclusiva aplicação de tarifas e/ou taxas. Resultado da soma da Receita Operacional Direta de Água (FN002), Receita Operacional Direta de Esgoto (FN003), Receita Operacional Direta de Água Exportada (FN007) e Receita Operacional Direta de Esgoto Bruto Importado (FN038).

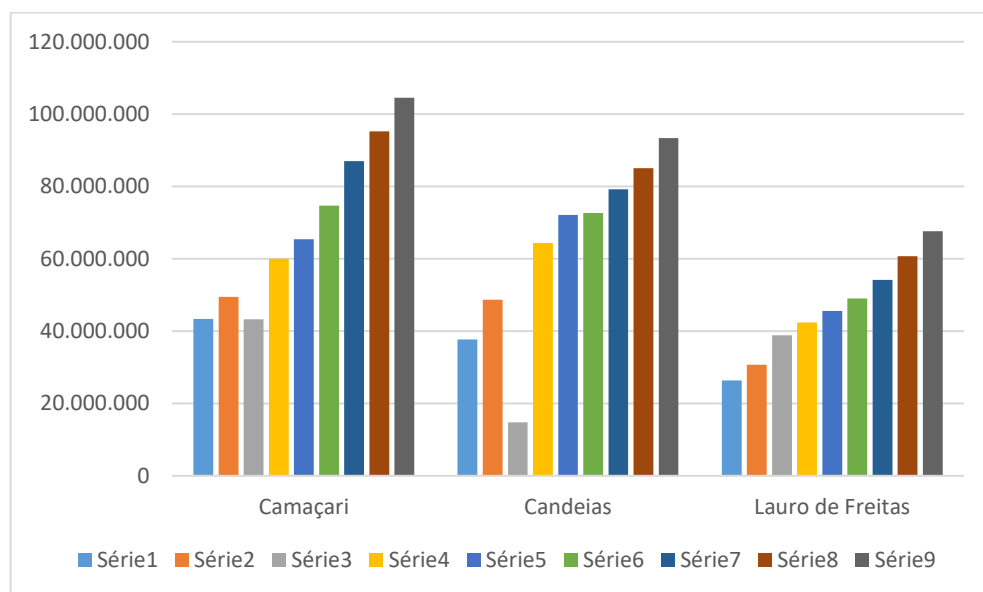
Gráfico 3 – Lucro e Investimento EMBASA-Salvador



Fonte: EMBASA, adaptado pelo autor, 2021.

Entre os demais municípios da RMS, destacam-se Camaçari, Candeias e Lauro de Freitas em números absolutos, projetando crescimentos de, respectivamente, 141% (cento e quarenta e um por cento), 147% (cento e quarenta e dois por cento) e 157% (cento e cinquenta e sete por cento).

Gráfico 4 – Receita Operacional: Outros Municípios

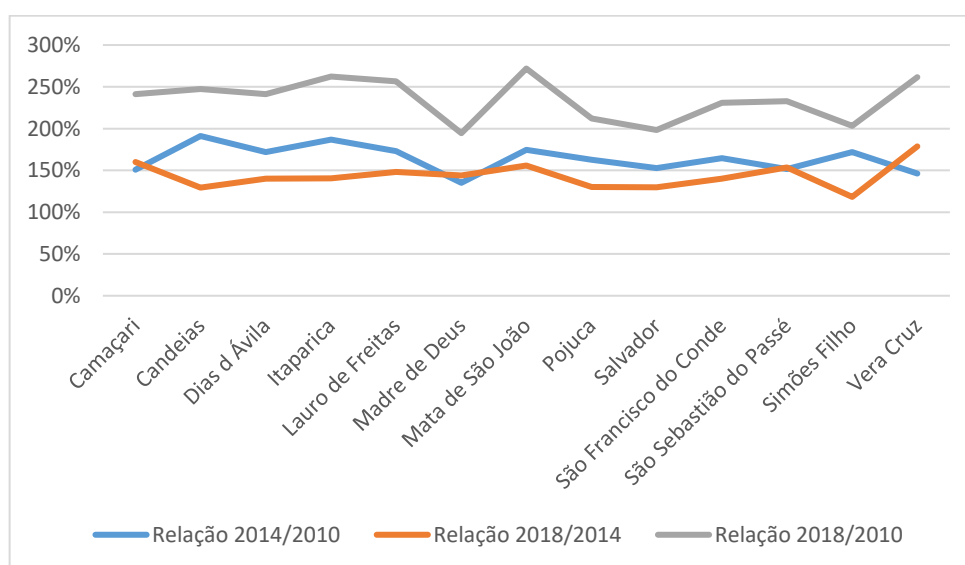


Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Mata de São João (172% - cento e setenta e dois por cento) e Vera Cruz (161% - cento e sessenta e um por cento) emplacaram os maiores crescimentos relativos ao fim dos quadriênios.

No geral, o crescimento entre 2010 e 2018 deu-se em 108% (cento e oito por cento). De 2010 a 2014, deu-se em 56% (cinquenta e seis por cento), enquanto entre 2014 e 2018 em 33% (trinta e três por cento), do que se infere uma relação positiva da nova RMS no incremento das receitas, todavia, em ritmo inferior.

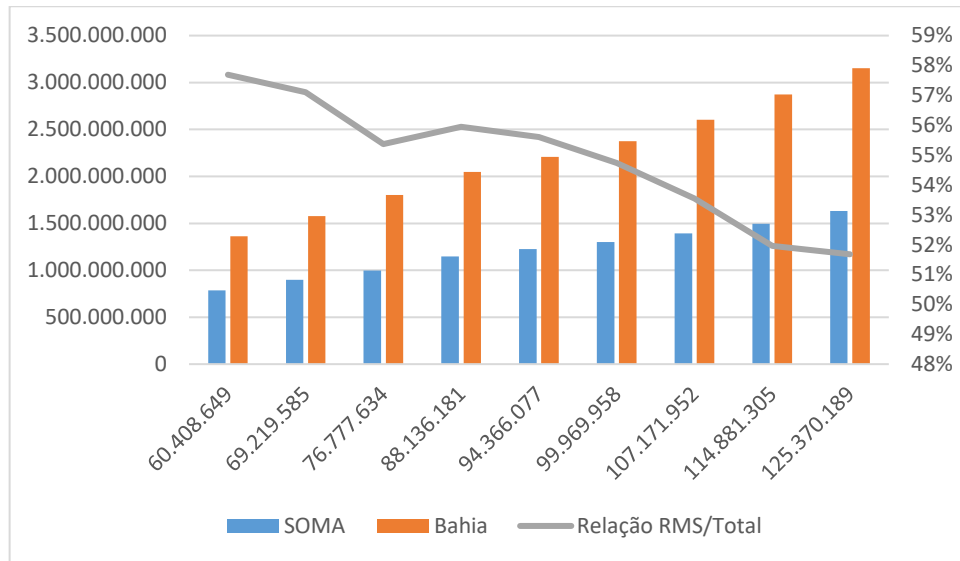
Gráfico 5 – Relação por períodos de tempo



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Em relação à receita total da EMBASA, o crescimento referente à RMS mostrou-se relativamente menor, com margem decrescente de 58% (cinquenta e oito por cento) para 52% (cinquenta e dois por cento).

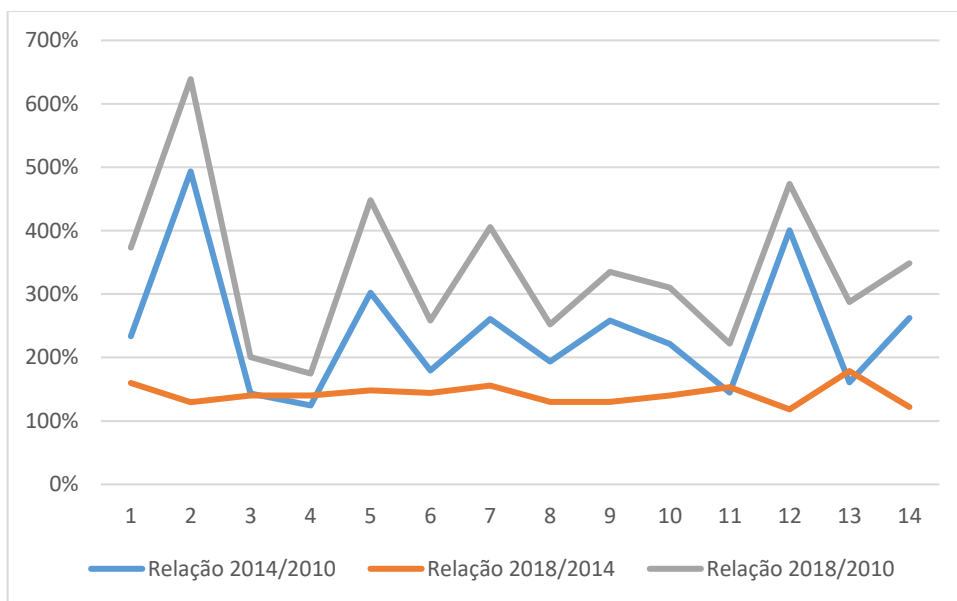
Gráfico 6 – Receita Total da EMBASA – RMS



Fonte: EMBASA, adaptado pelo autor, 2021.

Dado n.º 3 – Despesa total de exploração (FN015)¹⁴⁵: todas as despesas que dizem respeito diretamente à atividade finalística da EMBASA podem indicar o quanto os recursos são aplicados na sua dinâmica. Em tese, quanto maior o volume de despesas, mais recursos são empregados no serviço.

Gráfico 7 – Despesa Total de Exploração



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

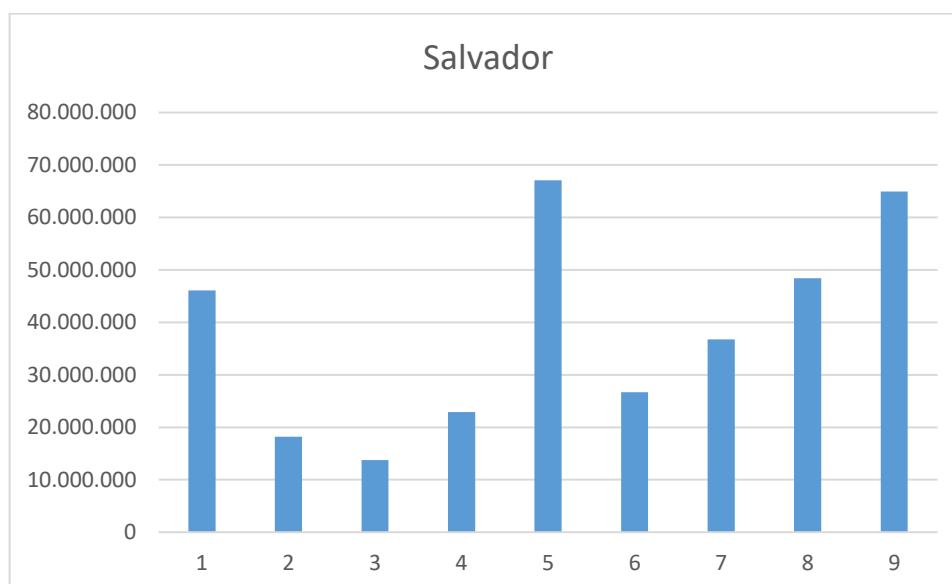
¹⁴⁵ Valor anual das despesas realizadas para a exploração dos serviços, compreendendo Despesas com Pessoal, Produtos Químicos, Energia Elétrica, Serviços de Terceiros, Água Importada, Esgoto Exportado, Despesas Fiscais ou Tributárias computadas na DEX, além de Outras Despesas de Exploração (FN027).

No entanto, percebe-se que após 2014 há menos discrepâncias na evolução individual entre os municípios, apresentando-se variações mais uniformes e uma distribuição de despesas mais uniforme.

Constata-se que a média das variações entre 2010 e 2014 é superior à média das variações entre 2014 e 2018.

Dado n.º 4 - Investimento realizado em abastecimento de água pelo prestador de serviços (FN023)¹⁴⁶: ao analisar os números do investimento realizado em abastecimento de água, pode-se auferir a variabilidade do seu acesso pela população.

Gráfico 8 – Investimento RMS

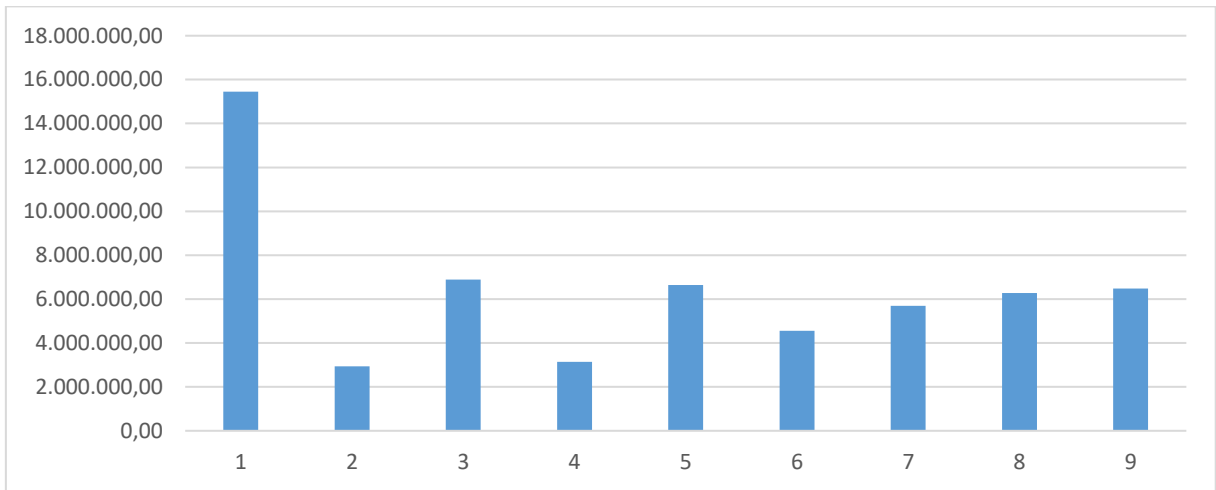


Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Em Salvador, houve grande investimento em 2010, abrupto decréscimo em 2011 a 2013, com substancial investimento em 2014, após o qual, embora seguido de decréscimo, passou a ter evolução linear.

¹⁴⁶ Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de abastecimento de água, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. O SNIS coleta informações sobre os investimentos segundo o destino dos recursos (informações FN018, FN023, FN024 e FN025) e também segundo a origem dos recursos (informações FN030, FN031 e FN032).

Gráfico 9 – Investimento Salvador

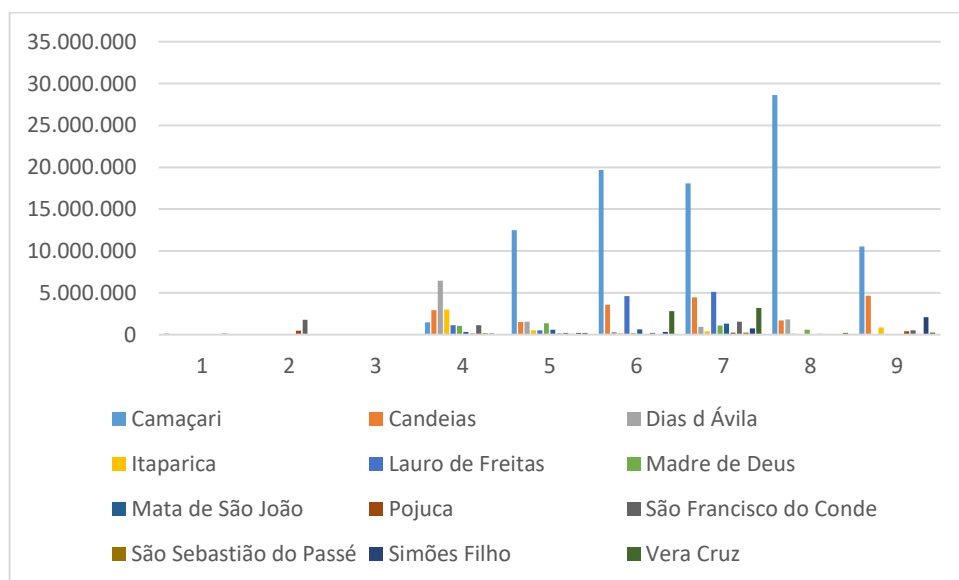


Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

No geral, de 2010 a 2011 houve decréscimo abissal na média do investimento, recuperada parcialmente em 2012, seguida de menor decréscimo em 2013, e recuperação em 2014.

A partir de 2014, não houve superação dos valores de investimento realizados nesse mesmo ano, entretanto, percebe-se um diferencial bastante singular.

Gráfico 10 – Investimentos – outros municípios

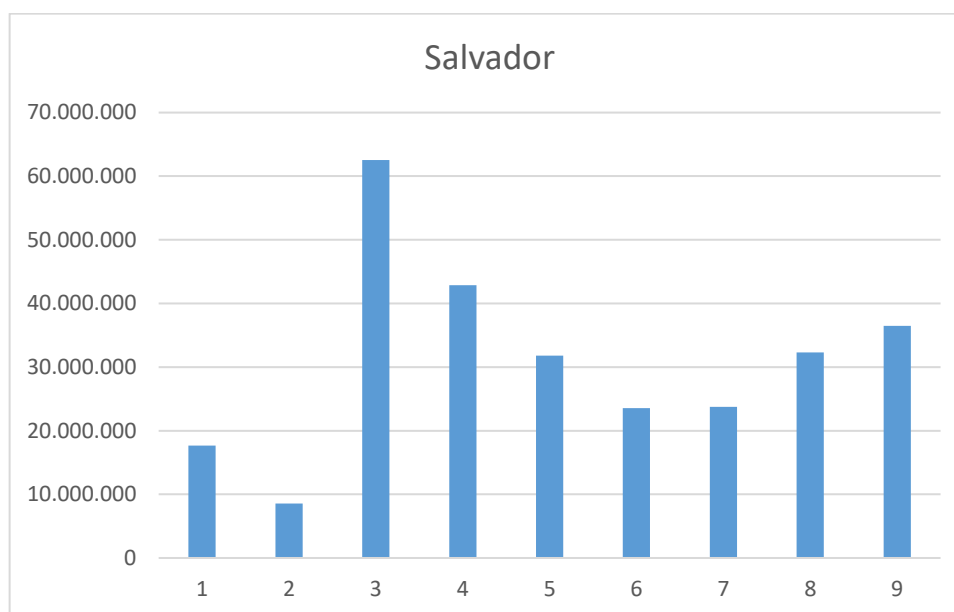


Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

É que, antes de 2014, o investimento revelou-se esparso, concentrando-se em Salvador. A partir de 2013, e notadamente após 2014, todos os municípios da RMS passaram a receber investimentos para abastecimento, de modo mais equânime ou com menos distorções.

Dado n.º 5 - Investimento realizado em esgotamento sanitário pelo prestador de serviços (FN024)¹⁴⁷: semelhantemente ao dado n.º 4, ao analisar os números do investimento realizado em esgotamento sanitário, pode-se auferir a variabilidade do seu acesso pela população.

Gráfico 11 – Investimento Esgotamento – Salvador

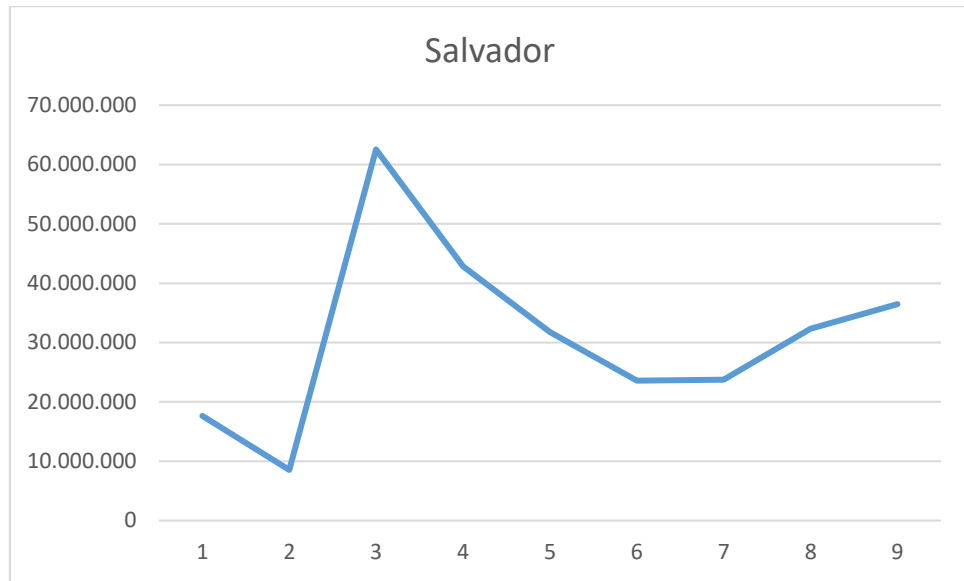


Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Em Salvador, houve pico de investimento em 2012, decaindo até patamar mínimo em 2015. Essa variação pode ser melhor observada no gráfico em linha:

¹⁴⁷ Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de esgotamento sanitário, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. O SNIS coleta informações sobre os investimentos segundo o destino dos recursos (informações FN018, FN023, FN024 e FN025) e também segundo a origem dos recursos (informações FN030, FN031 e FN032).

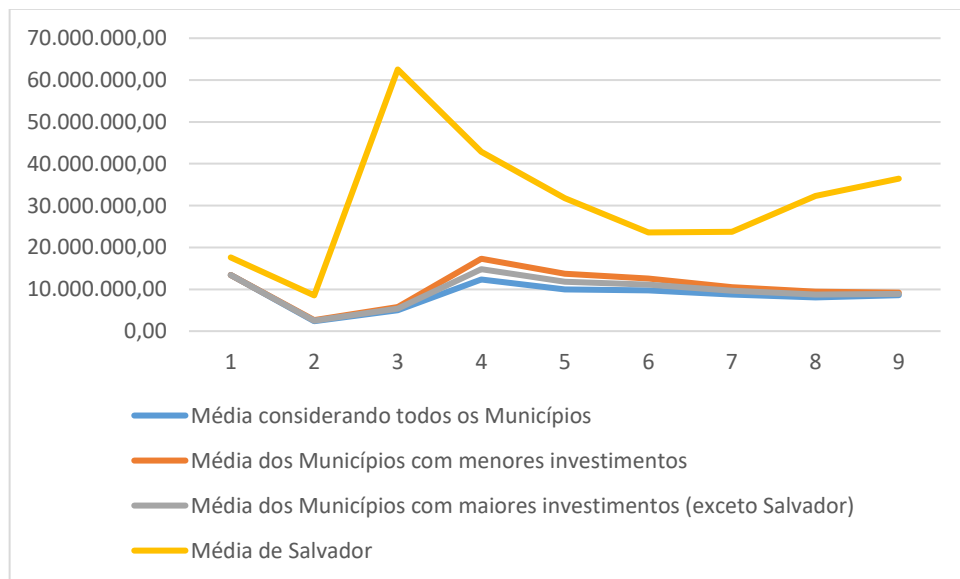
Gráfico 12 – Investimento Salvador – Formato Linha



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Em contrapartida, nos demais municípios, à medida que houve decréscimo dos investimentos na capital, sucedeu-se crescimento proporcional, notadamente após 2014. Muitos não receberam qualquer tipo de investimento antes de 2014, e, ainda que em valores absolutos inferiores, passaram a receber investimentos constantes.

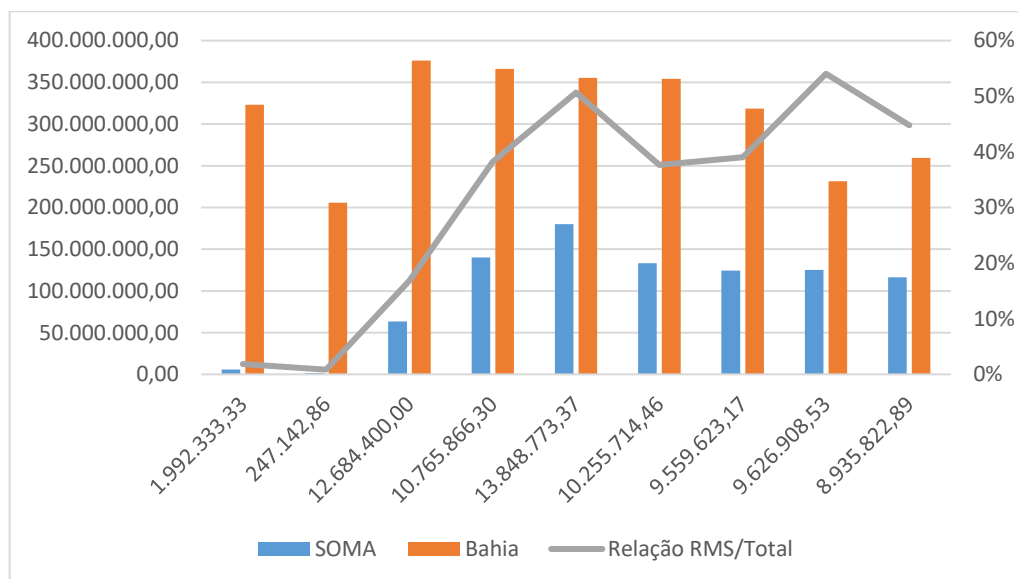
Gráfico 13 – Investimento esgotamento sanitário – outros municípios



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Dado n.º 6 - Investimento com recursos próprios realizado pelo prestador de serviços (FN030)¹⁴⁸: enquanto números sobre investimento sugerem ampliação do acesso aos serviços, a origem dos recursos pode indicar que o agente privado ou titular da exploração tem segurança jurídica em despendê-los; ou, vindo de ente federativo, pode indicar o equilíbrio de forças políticas e institucionais em prol do interesse público.

Gráfico 14 – Investimento Com recursos próprios do ente prestador

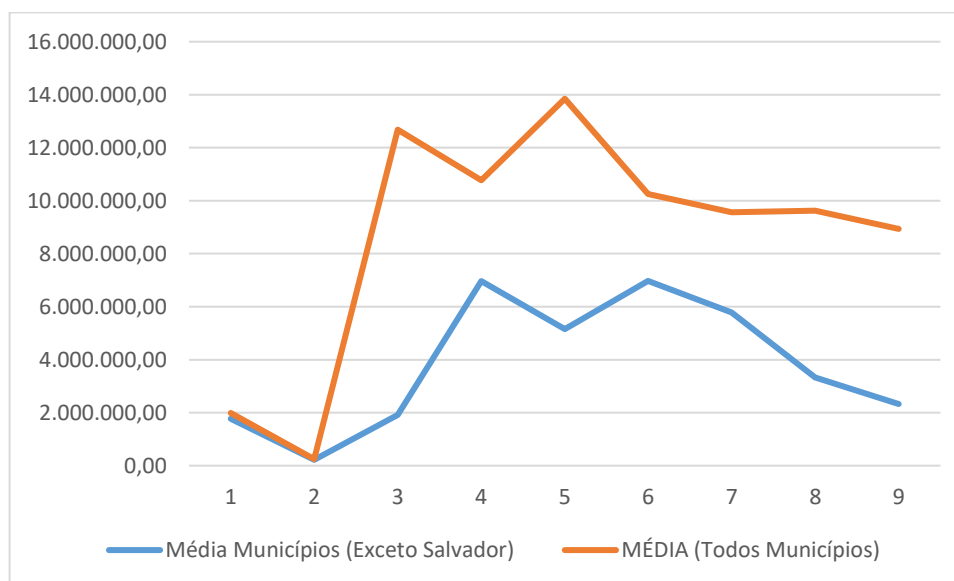


Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Em 2010 e 2011 quase não houve investimentos com recursos próprios na RMS. Todavia, próximo à vigência da Lei Complementar n.º 41, e notadamente em 2014, houve pico de investimento, a partir do qual, apesar de um pouco decréscimo, manteve-se em médias constantes.

A relação de investimento em todo o Estado em relação à RMS cresceu de 1% (um por cento) para 51% (cinquenta e um por cento) em 2014, permanecendo em patamares acima de 35% a partir de então. Portanto, houve relação positiva.

¹⁴⁸ Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, pago com seus recursos próprios oriundos da cobrança dos serviços, de receitas não operacionais, de integralização ou de adiantamento para futuro aumento de capital pelos acionistas ou de captações no mercado decorrentes da venda de ações, feito no(s) sistema(s) de abastecimento de água (FN023), de esgotamento sanitário (FN024) ou em outros investimentos relacionados aos serviços de água e esgotos (FN025), além de Despesas Capitalizáveis (FN018). O SNIS coleta informações sobre os investimentos segundo o destino dos recursos (informações FN018, FN023, FN024 e FN025) e também segundo a origem dos recursos (informações FN030, FN031 e FN032).

Gráfico 15 – Relação Investimento Geral *versus* Municípios (exceto Salvador)

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Tais investimentos não se concentraram na capital, quanto poderia se supor. Considerando a enorme diferença populacional e de demanda, os investimentos cresceram também nos demais municípios da RMS. Note-se apenas que em 2014 houve aumento na capital e decréscimo nos demais, talvez em razão do evento da Copa do Mundo. No entanto, logo em seguida, o investimento voltou a crescer nos demais municípios, enquanto na capital decresceu.

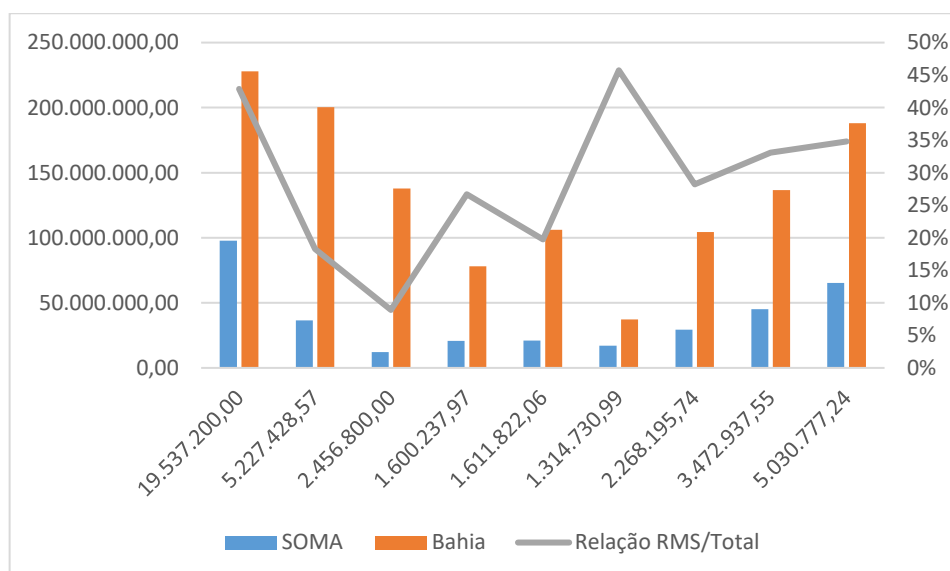
Concentrando-se os investimentos a partir de 2014, percebe-se impacto positivo no rearranjo da RMS.

Dado n.º 7 - Investimento com recursos não onerosos realizado pelo prestador de serviços (FN032)¹⁴⁹: integrando tais recursos os originados do orçamento dos entes federativos, concedidos de modo não oneroso, desde que direcionado ao fim específico no instrumento que o formaliza, pode-se inferir sobre o arranjo das forças políticas e institucionais que dialogam, negociam e convergem em torno dos serviços em foco.

¹⁴⁹ Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, pago com recursos não reembolsáveis (oriundos do Orçamento Geral da União - OGU -, orçamentos do Estado, Distrito Federal ou Município, ou de outras fontes, como por exemplo: doações, investimentos pagos pelos usuários), que não oneram o serviço da dívida, também denominados recursos a fundo perdido, feito no(s) sistema(s) de abastecimento de água (FN023), de esgotamento sanitário (FN024) ou em outros investimentos relacionados aos serviços de água e esgotos (FN025), além de Despesas Capitalizáveis (FN018). O SNIS coleta informações sobre os investimentos segundo o destino dos recursos (informações FN018, FN023, FN024 e FN025) e também segundo a origem dos recursos (informações FN030, FN031 e FN032).

Embora haja dado a calcular repasses feitos a partir dos orçamentos dos municípios, a EMBASA registrou que nenhum município (seja da RMS ou não) contribuiu com investimentos, sobrecarregando o Estado e a União.

Gráfico 16 – Investimento recursos não onerosos



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Em 2010, apenas 5 (cinco) dos 13 (treze) municípios receberam investimentos, seguido de queda brusca no volume de recursos. No entanto, a partir de 2013, e, notadamente, 2014, apesar de, em números absolutos, não ter alcançado o patamar de 2010, todos os municípios passaram a receber investimentos, do que se conclui maior participação dos entes.

Apesar do decréscimo dos investimentos, que vieram a ter progressão constante somente em 2016, a relação entre os valores totais da RMS e do Estado como um todo manteve progressão constante a partir de 2013. Assim, a RMS parece ter garantido, do total dos recursos para o setor, porcentagem significativa e crescente, contando que das centenas de municípios baianos, apenas 13 (treze) a compõem.

3.3 Compatibilidade da lei complementar estadual n.º 41/2014 para com o Estatuto da MetrÓpole e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Neste estágio da lide, importa divagar sobre a compatibilidade da lei complementar estadual para com o Estatuto da MetrÓpole e, por conseguinte, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Não se vislumbram dúvidas sobre a pertinência do estatuto federal para com a dita jurisprudência, razão pela qual nesta ocasião enfatizar-se-á o paralelo entre os diplomas legais. Até porque, rememora-se, já existe manifestação do Supremo Tribunal Federal pela sua constitucionalidade¹⁵⁰.

Consabido que o cerne da pesquisa encontra-se no sistema de governança, o qual inspira e se inspira nos mecanismos de formalização das regras de negócio da região e nos seus objetos de trabalho. Portanto, embora possa surgir a necessidade pontual de tratar dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (Capítulo IV da lei) e outras questões específicas, o foco mantém-se nas linhas de diálogo e negociação federativa.

A lei nacional desdobra-se em 6 (seis) capítulos, dos quais interessam-nos, em alguma medida, os 4 (quatro) iniciais.

O primeiro capítulo trata de disposições preliminares: objeto, definições e âmbito de aplicação.

O segundo regula o procedimento para instituição da Região Metropolitana, seja ao traçar norte para o processo em si, seja especulando o conteúdo mínimo da lei complementar estadual.

O terceiro dedica-se à governança interfederativa, decompondo-se em: princípios; diretrizes específicas; diretrizes gerais na execução; estrutura básica.

Já o quarto elenca os instrumentos ou mecanismos para atuação da governança, tais como o plano de desenvolvimento urbano integrado e os planos setoriais; além de delinear normas do seu processo de elaboração.

Passemos, então, à análise pormenorizada.

3.3.1 Do capítulo II: da instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas

Neste ponto, a lei estadual cumpre com o art. 3º¹⁵¹, uma vez que se trata de lei complementar, que, em tese, institui a governança interfederativa, ao prever a entidade central como autarquia intergovernamental.

¹⁵⁰ ADI nº 5.857/PA, Rel. Min. Carmen Lúcia.

¹⁵¹ “Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Os incisos do art. 5º¹⁵² elencam o conteúdo mínimo da norma estadual, extraindo-se a seguinte correlação:

a) Inciso I: os Municípios que integram a unidade territorial urbana: a lei estadual não menciona os municípios que integram a região, valendo-se da referência de leis anteriores (inicialmente, por estipulação do § 5º¹⁵³, da Lei Complementar Federal n.º 14/1973; e, posteriormente, as leis complementares estaduais que foram acrescentando outros); o que, evidentemente, não traria prejuízos.

b) Inciso II: os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana: a lei estadual prevê no § 2º, do art. 2º, que, sem prejuízo de outras previstas na legislação, são funções públicas de interesse comum, a mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação de meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo urbano.

c) Inciso III: a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas: toda a estrutura de governança está prevista na seção II, do capítulo II, sendo integrada pelo Colégio Metropolitano, Comitê Técnico, Conselho Participativo e a Secretaria-Geral, sendo a Entidade regida por Regimento Interno a ser aprovado pelo colegiado.

O sistema de alocação de recursos consagra-se por meio dos fundos setoriais, como o Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (Capítulo III), Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana de Salvador (Capítulo IV), Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Capítulo V); cada qual com suas regras de gestão.

d) Inciso IV: os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum: além do Conselho Participativo, a ser

¹⁵² Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:

I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

¹⁵³ “A região metropolitana de Salvador constitui-se dos Municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.”

composto por 30 (trinta) membros, sendo 01 (um) representante escolhido por cada Legislativo e os demais representantes da sociedade civil; a Seção IV, do Capítulo II tipifica regras para a participação popular e a transparência, notadamente audiências e consultas públicas.

3.3.2 Do capítulo III: da governança interfederativa de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas

As matérias constantes do art. 5º e seus incisos, do Capítulo II da lei federal são debulhadas nos dispositivos seguintes, podendo ser classificadas do seguinte modo: sujeitos, objetos, forma de acomodação ou posição dos sujeitos, forma de relação entre os sujeitos integrantes e forma de relação entre governo e governados.

Os sujeitos e os objetos não suscitam muitos debates. Afinal, são Municípios e Estado engendrando políticas públicas que entendem de e atendam ao interesse comum. Importa, mesmo, análise sobre a forma de acomodação e forma de relação entre eles.

À frente, o art. 6º da lei federal impõe princípios¹⁵⁴ à governança; o 7º, diretrizes¹⁵⁵ específicas; o 7º-A, diretrizes gerais; o 8º, estrutura básica, a qual se constitui do seguinte modo:

a) Inciso I: instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas: a instância executiva estadual é composta por um Secretário-Geral que é o representante legal da Região Metropolitana de Salvador, cumprindo-lhe dar execução às deliberações do Colegiado Metropolitano, eleito pelo Colegiado Metropolitano. Embora não constitua instância colegiada, esse órgão executivo cumpre as deliberações do Colegiado Metropolitano, podendo ser substituído a qualquer tempo

¹⁵⁴ “O começo; o que ocorre ou existe primeiro que os demais: princípio dos tempos. Início de uma ação ou processo: no princípio do trabalho era mais feliz. O que fundamenta ou pode ser usado para embasar algo; razão: em que princípio se baseia seu texto? Informação básica e necessária que fundamenta uma seção de conhecimentos: princípios da matemática” (PRINCÍPIO. *In*: DICIO – Dicionário On-line da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/principio/>. Acesso em: 30 nov. 2021).

¹⁵⁵ “Linha segundo a qual se traça um plano em qualquer estrada ou caminho. [Figurado] Rascunho delineado de um plano, um prospecto, um programa: o prefeito tem traçado novas diretrizes para o governo do município. [Figurado] Maneira de se proceder ou se portar, conduta etc. Geometria. Curva que intercepta a geratriz de uma superfície delimitada, metódica ou organizada. Geometria. Linha ao longo da qual se faz correr outra linha ou uma superfície, na geração de uma figura plana ou de um sólido: a diretriz de uma parábola. Geometria. Reta inserida numa cônica de maneira que a distância de um ponto ao seu foco está na razão constante e tem o mesmo valor à excentricidade dessa” (DIRETRIZ. *In*: DICIO – Dicionário On-line da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/diretriz/>. Acesso em: 30 nov. 2021).

Entendemos que se a base e as decisões são colegiadas, não há necessidade de instância executiva colegiada. Ainda assim, a entidade autárquica se desconcentra em vários órgãos internos, cada qual com funções específicas, cujas ocupações não devem se concentrar em um único, ou em poucos entes federativos. Tarefa essa que há de ser atendida pelo Regimento Interno.

b) Inciso II: instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil: a instância deliberativa da lei estadual denomina-se Colegiado Metropolitano, composto pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos dos Municípios que compõem a Região. Não há integrantes da sociedade civil, a qual é considerada no Conselho Participativo, responsável por elaborar propostas para apreciação das demais instâncias da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador; apreciar matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado Metropolitano; propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos; convocar audiências e consultas públicas sobre matérias de sua apreciação.

Aparentemente essa inovação foi alvo de críticas. Fernando José Longo Filho¹⁵⁶ aponta ao menos três contrapontos: (i) o dilema da possibilidade de cooptação dos representantes pelo aparelho burocrático ou pelo mercado; (ii) o dilema da representatividade dos *players* que atuam no campo de cada função pública comum; (iii) o dilema do paroquialismo metropolitano que influencia as Assembleias Legislativas.

Essas questões são apresentadas não em razão da instituição da Região Metropolitana, principalmente porque a jurisprudência do Supremo Tribunal não abre espaço para esse debate. Na verdade, tais dilemas surgiram por causa tão-somente do Estatuto da Metrôpole.

O dilema fundante da Governança das Regiões Metropolitanas é o federalismo, e não a democracia ou participação popular; sobre isso que o Supremo foi instado a se manifestar.

A complexificação da governança atravanca a tomada de decisão, tornando-a menos eficiente, mais sujeita a desvios, majorando os custos institucionais. Basta à Região que os Entes Federados se arranjem de modo mais justo, diante de regras do jogo razoáveis. À população, cabe a consulta, o controle e a efetiva consideração de suas manifestações.

Na verdade, a transferência de titularidade dos serviços públicos para o Colegiado Metropolitano deveria impedir a inclusão da sociedade civil no ato de deliberação. A deferência aos populares nas atividades que, sem a Região, caberia ao chefe do Poder Executivo e aos membros do Poder Legislativo desvirtua a democracia prevista na Constituição, segundo a qual

¹⁵⁶ LONGO FILHO, 2020, p. 128-131.

“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único, do art. 1º).

O cidadão somente pode exercer atividades típicas de chefe do Executivo ou de membro do Poder Legislativo quando legitimamente eleito para tal desiderato. Inexiste na Constituição previsão para tal assunção indireta de poderes públicos. Essa expansão generosa da participação popular pode ser justificada por um discurso sobre o histórico da democracia na país, mas além de não encontrar força constitucional, por ser limitado pelo princípio da separação dos poderes, democracia representativa e federalismo, torna-se um convite para todas os dilemas apontados pela doutrina.

Nesse sentido, não havendo prejuízo à participação popular, inexistiria afronta direta ao espírito da Constituição.

c) Inciso III: organização pública com funções técnico-consultivas: a lei estadual prevê na estrutura o Comitê Técnico, composto por 3 (três) representantes do Estado da Bahia, por 3 (três) representantes do Município do Salvador e por 1 (um) representante de cada um dos demais Municípios metropolitanos.

Possui as finalidades de: apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Metropolitano, providenciando estudos técnicos que a fundamentem; assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo da Região Metropolitana de Salvador.

d) Inciso IV: sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas: a lei estadual institui vários fundos setoriais e temáticos para atender à região, cujos recursos obedecerão (i) ao planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, aprovados pelo Colegiado, a serem observadas pela Administração Direta e Indireta dos Municípios integrantes da Região Metropolitana; (ii) aos Plano de Desenvolvimento Metropolitano, os planos setoriais metropolitanos e, quando couber, os planos locais.

Além disso, a lei ressalva que o Colegiado deliberará sobre critérios de compensação financeira aos Municípios da Região Metropolitana que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos metropolitanos (inciso VII, do art. 8º).

Por fim, todas as contas devem ser prestadas em audiências públicas organizadas pela Entidade Metropolitana, nos termos do art. 11 da lei.

3.3.3 Do capítulo IV: dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado

A lei federal prevê especificamente 10 (dez) instrumentos para consecução dos fins institucionais da região. São as ferramentas de que se dispõe para evitar desvios do caminho federativo no momento da execução das funções públicas.

A maioria dos instrumentos são regulamentados em leis federais esparsas, tal como as regras do consórcio público e contratos de gestão. Outros, entretanto, devem constar na lei estadual, por terem desenho tipicamente local; são eles: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos. Como já dito, os fundos da região estão previstos nos Capítulos III a V.

Quanto aos outros dois instrumentos, o Sistema de Planejamento Metropolitano é constituído pelos Plano de Desenvolvimento Metropolitano; planos setoriais metropolitanos; planos setoriais locais (art. 12). É atribuição do Colegiado Metropolitano aprová-los, após audiências e consultas públicas.

O Plano de Desenvolvimento Metropolitano disporá sobre as diretrizes para o planejamento metropolitano, inclusive para os planos setoriais metropolitanos e para os planos setoriais locais (§ 1º, do art. 12).

O Plano de Desenvolvimento Metropolitano poderá ser elaborado por meio da compatibilização de planos setoriais metropolitanos (§ 2º, do art. 12), dentre os quais, o plano setorial metropolitano de uso e ocupação do solo; o plano setorial metropolitano de habitação; o plano setorial de mobilidade urbana; o plano setorial metropolitano de saneamento básico; outros planos setoriais metropolitanos, relativos a funções públicas de interesse comum, nos termos de decisão do Colegiado Metropolitano.

Por fim, em complemento ao plano setorial metropolitano, poderá o Estado ou Município integrante da Região Metropolitana editar plano setorial local, o qual, salvo disposição em contrário de plano setorial metropolitano, somente terá eficácia após sua homologação pelo Colegiado Metropolitano (§ 5º, do art. 12).

Portanto, no geral, entendemos pela compatibilidade da lei estadual para com o Estatuto da Metrópole.

3.4 Análise das regulações de controle do serviço de saneamento básico e de eventual conflito estadual e municipal, considerando as legislações e as agências reguladoras do estado da Bahia, do município de Salvador e do município de Camaçari

Estabelecidas as premissas e sistematizadas as diretrizes para Regiões Metropolitanas conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metr pole, pertinente analisar se, entre os Municípios da Entidade do Recôncavo, as categorias ou etapas do exercício da competência para tratar do serviço (forma de presta o, regulamenta o, controle) estão bem definidas.

Passa-se, então,   aprecia o do contexto do Município de Salvador e do Município de Camaçari, os dois maiores da região, cujas estruturas governamentais e regulatórias apresentam maior robustez e desenvolvimento.

3.4.1 Município de Salvador

Inserindo o termo “saneamento básico” e “plano diretor” no campo de pesquisa de legisla o do Município de Salvador no sítio eletr nico¹⁵⁷ oficialmente citado pela Prefeitura Municipal, obt m-se rol de leis ordinárias e complementares útil para análise da presta o do serviço pelo Ente local.

Registro eletrônico mais antigo refere-se   Lei Ordinária n.  1.471/1963, que autorizou a constitui o da Companhia Urbanizadora de Salvador (CURSA), sociedade e economia mista que tinha por objeto¹⁵⁸, dentro outros, questões relativas   habita o e saneamento, cujos programas seriam executados diretamente, ou através de entidades especializadas, públicas ou privadas¹⁵⁹.

¹⁵⁷ SALVADOR, Prefeitura Municipal de. **Legisla o Municipal de Salvador/BA**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/ba/salvador>. Acesso em: 18 nov. 2020.

¹⁵⁸ “Art. 2.  A sociedade terá por objeto:

- a) formular plano gerais para a constru o e higieniza o de habita es ou de unidades vicinais;
- b) construir habita es, individuais ou coletivas, ao alcance do poder aquisitivo de famílias de escassos recursos econômicos,   base de programas que tendem   ordena o de zonas de habita o;
- c) eliminar, gradativamente, das áreas urbanas, as constru es e habita es insalubres ou perigosas;
- d) fomentar a constru o, higieniza o, reparos ou amplia o de habita es, usando técnica de esforço próprio e de ajuda m tua, e estimular a execu o de obras de urbaniza o, saneamentos urbanos e serviço comum necessário sempre que se ajustem  s normas técnicas adotados pela CURSA;
- e) delimitar áreas industriais, detendo-os das facilidades básicas necessárias   implanta o de um complexo industrial.”

¹⁵⁹ “Art. 3.  A "CURSA" executará seus programas diretamente, ou através de entidades especializadas, públicas ou privadas.
Parágrafo  nico. A execu o delegada a entidades privadas dependerá de concorrência.”

Na sequência, a Lei Ordinária Municipal n.º 3.133/1981¹⁶⁰ dispunha sobre alienação de bens do Município destinados à execução de programas habitacionais e de saneamento básico, no contexto do PLANASA.

Desde então, a formulação e execução da política pública foi substancialmente modificada antes de se alocar no desenho metropolitano atual, passando, inclusive, a ser matéria central do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social (COMDES, criado pela Lei Ordinária Municipal n.º 4.773/1993), órgão inserido na estrutura da Secretaria Municipal de Governo, possuindo caráter normativo e deliberativo, com o fito de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas da área social, envolvendo habitação, saneamento básico e promoção humana.

Em 1995, as atribuições sobre a matéria foram redistribuídas para a novel Secretaria Municipal do Saneamento e Infraestrutura Urbana (Lei Ordinária Municipal n.º 5.045/1995), e, logo depois, sucedida pela Secretaria do Saneamento, Habitação e Infraestrutura Urbana (arts. 5º e 31¹⁶¹, da Lei Ordinária Municipal n.º 5.245/1997). Ressalte-se, entretanto, que a atribuição foi posteriormente articulada com a Secretaria Municipal de Saúde, por ocasião da instituição do Código Municipal de Saúde (alínea “F”, do inciso III, do art. 8º¹⁶², da Lei Ordinária Municipal n.º 5.504/1999).

¹⁶⁰ “Art. 1º Para a execução de programas habitacionais e de saneamento básico visando a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, fica o Poder Executivo autorizado a alienar bens dominicais do Município, inclusive os incorporados ao seu patrimônio mediante desapropriação, atendidas as condições estabelecidas nesta Lei.”

¹⁶¹ “Art. 31. Secretaria Municipal do Saneamento, Habitação e Infra - Estrutura Urbana tem por finalidade planejar, coordenar e executar a política de saneamento, infraestrutura e urbanização no Município, a coordenação e execução de atividades relacionadas com a defesa civil, a administração das áreas verdes e os programas de habitação de interesse social, com a seguinte área de competência: (...)”

¹⁶² “Art. 8º Compete à Secretaria Municipal da Saúde:

I - A direção municipal do Sistema Único de Saúde - SUS, obedecendo os princípios:

- a) De universalidade de acesso aos serviços;
- b) De igualdade de atendimento;
- c) De equidade;
- d) De integralidade de atenção;
- e) De resolutividade dos serviços e ações;
- f) Da racionalidade na organização dos serviços;
- g) Que se baseiam em critérios epidemiológicos;
- h) Da participação da comunidade na formulação e acompanhamento das políticas de saúde.

II - Planejar, organizar, controlar, avaliar, gerir e executar os serviços públicos de saúde, a nível municipal;

III - Executar ações e serviços de:

- a) Vigilância à saúde abrangendo: vigilância epidemiológica, vigilância sanitária, saúde do trabalhador, vigilância das condições ambientais, vigilância nutricional, farmacovigilância, pesquisa em saúde pública e demais situações determinantes e condicionantes de problemas de saúde;
- b) Informações em saúde;
- c) Controle de endemias e epidemias;
- d) Prevenção e controle de zoonoses;
- e) Assistência à saúde;
- f) Saneamento básico, articulado com órgãos competentes; [...]

A Lei Ordinária Municipal n.º 6.586/2004 atualizou o Plano Diretor da cidade que havia sido instituído pela Lei Ordinária Municipal n.º 3.525/1985, dando-lhe vigência por 8 (oito) anos, a partir de sua publicação. Empregou-se novo patamar ao saneamento básico, prevendo espaço particular na Seção I (Do Saneamento Básico), do Capítulo V (Dos Serviços e Equipamentos de Infraestrutura), arts. 34 a 40, em que se reafirmou concessão do serviço à EMBASA.

Interrompendo o octênio então vigente, a Lei Ordinária Municipal n.º 7.400/2008 aprimorou a sistemática do plano diretor, inserindo novos princípios e conceitos essenciais para o desenvolvimento do pacote normativo. Previu-se, então, a função social da cidade, ampliando os mecanismos, instrumentos e finalidades, para o bem comum local¹⁶³.

Conferiu-se, igualmente, maior robustez à temática do saneamento básico, subindo um degrau com capítulo próprio, dentro do Título VII – Dos Serviços Urbanos Básicos (não mais como mera infraestrutura).

A Lei Ordinária Municipal n.º 7.891/2011 renovou o serviço em foco. Em uma só assentada, aprovou o Plano Municipal de Saneamento Básico (serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário), autorizou o município a celebrar contrato de programa com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – EMBASA, instituiu o Fundo Municipal de Saneamento Básico - FMSB, e ratificou o convênio de cooperação entre entes federados firmado em dezembro de 2009. Seu anexo único com mais de 375 páginas apresentou denso estudo técnico sobre o serviço na capital.

Adiante, a Lei Ordinária Municipal n.º 9.069/2016 revigorou o normativo sobre saneamento ao instituir novo plano diretor e novas perspectivas. No entanto, insta citar que, em detrimento do anterior, aprovado em 2008 (antes, pois, da edição da Lei Complementar Estadual n.º 14/2014), o novel menciona a expressão “metropolitana” (e congêneres) quase três vezes mais, encharcando o diploma com diretrizes e obrigações de referência.

Verifica-se, pois, complexificação e aperfeiçoamento da estrutura orgânica do Município, que oferece progressivamente mais utilidades públicas e proveitos econômicos à

¹⁶³ “Art. 7º São princípios da Política Urbana do Município:

I - a função social da cidade;

II - a função social da propriedade imobiliária urbana;

III - o direito à cidade sustentável;

IV - a equidade social;

V - o direito à informação;

VI - a gestão democrática da cidade.

§ 1º A função social da cidade no Município do Salvador corresponde ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos à terra urbanizada, moradia, saneamento básico, segurança física e psicossocial, infraestrutura e serviços públicos, mobilidade urbana, ao acesso universal aos espaços e equipamentos públicos e de uso público, educação, ao trabalho, cultura e lazer, ao exercício da religiosidade plena e produção econômica.”

população soteropolitana. Em razão dessa evolução e assunção efetiva de responsabilidades, os mecanismos de controle também se aprimoraram.

Em 2007, a Lei Ordinária Municipal n.º 7.394/2007 criou a Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços de Limpeza Urbana de Salvador (ARSAL), autarquia em regime especial¹⁶⁴, competindo-lhe¹⁶⁵ regular e fiscalizar os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Município.

Dois anos depois, o art. 11 da Lei Ordinária Municipal n.º 8.473/2013 modificou o nome da entidade para Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços de Públicos de Salvador (ARSAL).

Tal renomeação foi acompanhada de novas competências, uma vez que, nos termos do inciso I, do § 2º, do art. 16, da Lei Ordinária Municipal n.º 7.394/2007, a ARSAL passou a poder exercer as funções de regulação e fiscalização de outros serviços públicos que lhe sejam atribuídas por decreto.

Sobreveio, pois, o Decreto Estadual n.º 24.729/2014, alargando ao máximo seu leque de competências, notadamente para cumprir e fazer cumprir a legislação e demais normas regulamentares, incluindo os contratos de concessão, permissão e de outra natureza e seus anexos, relacionados aos serviços públicos delegados pelo Poder Público Municipal (inciso I, do art. 3º).

Ora, diante dessa evolução bem definida da prestação dos serviços públicos de titularidade do Município de Salvador, indaga-se até que ponto a ARSAL vem atuando após o novo desenho institucional da Região Metropolitana de Salvador, notadamente quanto ao foco da pesquisa: serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Chegou-se, pois, ao Decreto n.º 25.030, de 29 de maio de 2014, pouco antes da promulgação da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014. Pelo decreto, o então Prefeito ACM Neto delegou à ARSAL as funções de regulação e fiscalização dos seguintes serviços: (i) abastecimento de água e esgotamento sanitário; (ii) mobiliário urbano (Contrato de concessão - Concorrência n.º 01/99 da SEMPI); (iii) concessão de áreas públicas para instalação e exploração de engenhos publicitários, tipo outdoor.

¹⁶⁴ “Art. 15. A Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços de Limpeza Urbana de Salvador - ARSAL é autarquia sob regime especial, vinculada à Secretaria Municipal de Serviços Públicos, com sede e foro no Município de Salvador e prazo de duração indeterminado.

Parágrafo Único. A natureza de autarquia especial conferida à ARSAL é caracterizada por autonomia administrativa, financeira, orçamentária e de gestão de recursos humanos e pela investidura de seus dirigentes em mandato fixo.”

¹⁶⁵ “A ARSAL atuará com independência, obedecendo aos princípios da legalidade, imparcialidade, impessoalidade, proporcionalidade, competindo-lhe a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Município de Salvador, especialmente [...]”.

Naturalmente, o Chefe do Executivo apenas cumpria naturais obrigações municipais, diante da titularidade dos serviços. No entanto, esse decreto logo foi superado pelas normas estaduais.

3.4.2 Município de Camaçari

Utilizando o campo de pesquisa de legislação¹⁶⁶ do Município de Camaçari com as mesmas expressões (“plano diretor”, “saneamento básico” e “agência”), percebe-se um desenvolvimento menos acentuado da legislação e da estrutura orgânica do Ente Político.

De início, cabe citar a Lei Ordinária Municipal n.º 145/1986, que criou o Conselho Municipal de Saneamento e Meio Ambiente, designado para definição, promoção da execução e do acompanhamento da política de saneamento básico e defesa ambiental do Município. Trata-se, então, de órgão vinculado diretamente ao Chefe do Executivo.

A Lei Ordinária Municipal n.º 280/1993 foi a primeira lei do Ente após a Constituição Federal de 1988 a prever órgão específico para o trato do saneamento básico. Dentro da estrutura da Secretaria da Saúde, a Diretoria de Assistência Integral à Saúde objetivava planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades inerentes às divulgações de programas de conscientização e prevenção junto às comunidades do Município, bem como fiscalizar o sistema de saneamento básico.

Conjugada à Secretaria de Saúde, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano planejava, coordenava e executava a manutenção das obras de infraestrutura do Município, tendo, entre suas Diretorias de Água e Esgoto e de Limpeza Pública.

Em fomento às atividades de bem-estar social, a Lei Ordinária Municipal n.º 286/1993 constituiu o Conselho Municipal do Bem-estar Social¹⁶⁷ para garantia da participação da comunidade na elaboração e implantação de programas da área social, tais como de habitação de saneamento básico, gerindo, inclusive, o Fundo Municipal do Bem-Estar Social, criado no seu art. 2º¹⁶⁸.

¹⁶⁶CAMAÇARI, Prefeitura Municipal de. **Legislação Municipal de Camaçari**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/ba/camacari>. Acesso em: 19 nov. 2020.

¹⁶⁷ “Art. 1º Fica constituído o CONSELHO MUNICIPAL DE BEM-ESTAR SOCIAL, com caráter deliberativo e com a finalidade de assegurar a participação da comunidade na elaboração e implantação de programas da área social, tais como de habitação, de saneamento básico, de promoção humana e outros, além de gerir o Fundo Municipal do Bem-Estar Social, a que se refere o art. 2º da presente Lei.”

¹⁶⁸ “Art. 2º Fica criado o Fundo Municipal do Bem-estar Social - FUMBEM destinado a propiciar apoio e suporte financeiro a implantação de programas da área social, tais como de habitação, de saneamento básico e de promoção humana voltados a população de baixa renda.”

Dispondo sobre o primeiro Plano Diretor que a pesquisa noticiou, Lei Ordinária Municipal n.º 866/2008 inseriu o saneamento básico entre diretrizes estruturantes prioritárias para o desenvolvimento do Município, aspergindo-o ao longo do texto, a exemplo da exigência de sua inserção nos planos de expansão urbana. Insta citar, igualmente, que o tema metropolitano já era mencionado com expectativa nessa lei.

Modernizando os mecanismos de fomento, a Lei Ordinária Municipal n.º 972/2009 criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e seu conselho gestor, destinando-se seus recursos, também, para implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social.

Em atenção às diretrizes da Lei Ordinária Federal n.º 10.257/2001, instituiu-se o Conselho Municipal da Cidade (CONCIDADE) por meio da Lei Ordinária Municipal n.º 1.115/2010, órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, para se ocupar de questões da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, notadamente planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento básico e ambiental, mobilidade urbana.

Somente após a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014, por meio da Lei Ordinária Municipal n.º 1.463/2016, foi instituída a Política Municipal de Saneamento Básico, oportunidade em que se adotou como diretriz geral a atuação ativa como município membro da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (inciso XX, do art. 12).

No que toca às categorias oriundas da titularidade do serviço, previu-se que a regulação atenderia aos princípios (i) da independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora; e (ii) da transparência, (iii) da tecnicidade, (iv) da celeridade e (v) da objetividade das decisões (art. 41).

Em seguida, estipulou que, enquanto integrante da Região Metropolitana de Salvador (RMS), a regulação dos serviços de saneamento básico será realizada conforme definido pelo art. 20, da Lei Estadual Complementar n.º 41/2014, segundo o qual matinha a prestação do serviço por entidades estaduais, enquanto não houvesse disposição em contrário do Colegiado Metropolitano.

3.4.3 AGERSA

As estruturas normativas e institucionais desses municípios quando se trata de fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário demonstram que há espaço para atuação estadual.

Nesse sentido, a Lei Ordinária Estadual n.º 12.602/2012 criou a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA), autarquia sob regime especial, vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), tendo como principal objetivo a regulação e fiscalização desse serviço.

A lei também prevê que a agência “poderá exercer, integral ou parcialmente, mediante delegação, atividades de regulação e fiscalização na área de saneamento básico, de competência dos Municípios” (art. 4º). No caso dos municípios de Salvador e Camaçari, a pesquisa não apontou qualquer ato com esse objeto. Apesar dessa omissão, a agência atua nessas atividades, formalizando espécie de sobreposição das competências municipais no trato do poder de polícia sobre os serviços em questão. Na prática, em paralelismo à instância estadual que ocupa a EMBASA, a AGERSA consolidou-se como a entidade de fiscalização e regulação do saneamento básico, ultrapassando as diversas normas sobre o tema.

Em entrevista Patrícia Viana Farias de Lima, especialista em regulação da AGERSA, afirmou que a vigência da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 não impactou nas atividades da entidade, uma vez que o art. 20 da lei estadual autorizava que as funções decorrentes da titularidade do serviço (a exemplo da regulação) ficaria sob encargo das entidades estaduais. Respondeu, também, que a lei não alterou ou influenciou os mecanismos ou formas de diálogo com os integrantes da RMS, portanto, concluindo-se que por força desta lei estadual foram arrastadas as normas municipais, a exemplo do Decreto Municipal de Salvador n.º 25.030/2014, que delegava à ARSAL as funções exercidas pela AGERSA.

Essa perspectiva refletiu-se nas reuniões da diretoria colegiada da AGERSA. Analisando as atas disponibilizadas no sítio eletrônico da entidade¹⁶⁹, desde a de n.º 08/2014 à de n.º 20/2014 (em um intervalo entre 09/04/2014 e 21/10/2014), período que circunscreve a data da aprovação da lei complementar (13/06/2014), observou-se que antes da lei não houve qualquer discussão sobre o impacto da criação da Entidade Metropolitana nas atividades da Agência.

Enquanto entidade com natureza autárquica, supõe-se que da secretaria da qual se desdobra não se submeteria à sua política, e, ao contrário, poderia firmar-se como contraponto político, indicando eventuais omissões ou distorções dos modelos legais. Observando, então, que o Estado se sobrepunha aos Municípios no contexto metropolitano, deixando de gerir as funções pública de interesse comum de modo colegiado e compartilhado, sem protagonismos, poderia a agência apresentar as falhas e sugerir soluções nas oportunidades que lhe ocorressem.

¹⁶⁹ Disponível em: http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=2142, acesso em 10.08.2021.

Entretanto, durante todas essas reuniões citadas, as atividades da agência perante a prestação dos serviços pela EMBASA nos municípios metropolitanos continuamente sufragou as relações isoladas, sem incentivos à coletivização das demandas. A propósito, na reunião de 06/08/2014, dois meses após a criação da Entidade Metropolitana, houve discussão entre os membros da diretoria sobre a participação da agência na Reunião da Câmara Técnica de Saneamento, quando um deles propôs que a agência introduzisse o assunto sobre a RMS aos conselheiros. Todavia, apesar da divergência momentânea, a proposta foi negada ao argumento de que caberia à SEDUR tal desiderato.

Neste sentido, inexistindo atuação municipal efetiva na regulação do saneamento básico quanto às atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e a usurpação dessas atividades por entidades estaduais, sem atendimento à Entidade Metropolitana, constata-se novo contexto de ineficácia da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014.

3.5 Análise das deliberações metropolitanas e das entrevistas às autoridades da região metropolitana

Muito além da análise do quadro normativo ou dos dados sobre saneamento constantes no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Regional, urge investigar os principais fatos, as decisões políticas e a dinâmica contemporânea da própria RMS, com o fito de se extrair impressões sobre a efetividade da decisão do Supremo Tribunal Federal na hipótese. Afinal, a efetividade está no cotidiano, e no seu transcorrer.

Para este tópico, foram utilizadas várias fontes, como apontamentos de entrevistas, notícias, respostas a consultas a órgãos públicos. Procurar-se-á integrar as informações obtidas com uma descrição concatenada, e, sempre que possível, em uma ordem lógica ou cronológica.

Após a criação da RMS no contexto da Constituição de 1969 até o ano de 2014 (quando editada a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014), provavelmente não houve dentro do contexto político da Bahia confrontos tão institucionalizados quanto aqueles envoltos da celeuma metropolitana.

Somente em 2007, o Partido dos Trabalhadores interrompeu a tradição dos mandatários estaduais, elegendo um governo de esquerda, em oposição aos seus predecessores. Apesar disso, a oposição de até então (em que poderiam ser inseridas outras agremiações de esquerda) ainda não havia conseguido afastar o antigo domínio político na capital, hoje ainda controlada pelo partido dos Democratas.

Nesse interim até 2007, à oposição, por não deter a força política suficiente, convinha utilizar-se dos mecanismos constitucionais processuais para modificar as bases dos debates estaduais.

Assim, por exemplo, coube ao PT a proposição da ADI n.º 2.077¹⁷⁰, em 30 de setembro de 1999, como visto no capítulo anterior, para questionar dispositivo da Constituição Estadual que tratava da titularidade dos serviços de saneamento.

A mudança do cenário político estadual era, de um certo modo, esperada, pois foi ao encontro da mudança das forças de poder que ocorreu com a vitória do PT na Presidência da República.

Esse rearranjo das forças políticas intensificou os debates em torno de políticas públicas não priorizadas anteriormente, tal qual o saneamento, conforme proposta do Executivo em 2006, aprovada em 2007, revogando o antigo diploma (Lei Ordinária n.º 6.528) que vigorava desde 11 de maio de 1978.

O problema é que a força política do PT no âmbito nacional não modificou no mesmo ritmo as forças regionais ou locais, apesar de contribuir para novos players de grande estirpe. Então, o destaque de grandes investimentos à política de saneamento básico por parte do antigo Ministério das Cidades ou da Fundação Nacional de Saúde, em um cenário político bastante heterogêneo, gerou embates por todo o país, notadamente no espaço de relação entre prefeitos de grandes cidades (que possuem capacidade econômica mais vultosa) e governadores.

O Supremo Tribunal Federal não poderia mais deixar a questão adormecer nos escaninhos, em razão das instabilidades política regionais e locais que travariam os investimentos, prejudicando, inclusive, o setor econômico. Ainda assim, somente em 2013 a Suprema Corte enfrentou com maior profundidade a temática, por meio da ADI n.º 1.842, proposta em 10 de junho de 1998.

A partir de então, com as diretrizes fixadas pela Corte, iniciou-se a fase de edição de novas leis estaduais que instituíssem as regiões metropolitanas (ou que ao menos atualizassem as vigentes). Nesta etapa, as forças políticas regionais se contorceram ora com o espírito de autopreservação, ora com o espírito de resistência a mudanças, ora com o de avanço nos espaços ainda não conquistados.

¹⁷⁰ Como visto, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, PT, em face dos arts. 59, V, 228, caput e § 1º; 230 e 238, VI, da Constituição do Estado da Bahia, com redação dada pela Emenda Constitucional 7/1999, que tratou de competências Estaduais e Municipais relativas a serviços públicos de saneamento básico.

Esse clima de tensão deveria ser ultrapassado. Afinal, a Suprema Corte, órgão maior da pacificação das crises institucionais, havia se pronunciado. Bastaria que as forças políticas locais se sentassem à mesa. Não haveria mais razão para digladiar sobre as regras do jogo, afinal, eventual desobediência poderia ser analisada, por exemplo, em sede de Reclamação Constitucional.

Entretanto, parece não ter sido assim na Bahia. Pois o embate de forças entre oposição e situação no âmbito estadual invadiu as relações metropolitanas, paralisando o desenho institucional da Entidade Metropolitana.

O ACM Neto (prefeito de Salvador por dois mandatos, entre 2013 e 2020) apontou o que teria sido um dos primeiros descuidos institucionais, por ocasião da propositura do projeto de lei que resultou na Lei Complementar n.º 41/2014¹⁷¹.

Sob número 1.090/2014, datado de 2 de junho de 2014, o projeto de autoria do Governador Jacques Wagner teve trâmite indiscutivelmente célere. Dois dias após seu protocolo, um requerimento de urgência foi aprovado pelo plenário da Assembleia Legislativa. Conforme art. 173, do seu Regimento Interno, “urgência é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja, de logo, considerada até o seu termo”. Na época da 17ª legislatura¹⁷², foi possível contabilizar ao menos onze deputados que não integrariam a base de apoio ao governo, tendo sido o pedido aprovado sem dificuldades.

Nesse talante, o projeto foi aprovado em 10 de junho, após discussão única e um parecer verbal favorável pelas comissões conjuntas. Já em 13 de junho, o projeto foi recebido na governadoria, e logo sancionado e publicado.

Aparentemente, o registro formal desse trâmite no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa não revelou as primeiras feridas políticas que ainda não cicatrizaram. O próprio Prefeito ACM Neto apontou na entrevista que os critérios fixados no art. 7º da lei estadual que justificariam a distribuição do peso do voto dos municípios no colegiado metropolitano não estariam claros e adequados o suficiente. Ora, se os critérios do voto são questionados, é de se supor que não haveria facilidade para desenvolvimento de diálogos institucionais.

¹⁷¹ BAHIA. Assembleia Legislativa da Bahia. PLC/120/2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador-FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS e dá outras providências. **Poder Executivo**. LOCAL, 2 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/PLC-120-2014>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁷² BAHIA. Assembleia Legislativa da Bahia. **Ex-deputados estaduais**. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/deputados/ex-deputados-estaduais/legislatura/17>. Acesso em: 22 ago. 2021.

Justas ou injustas; ocasionais ou peremptórias; a adjetivação das intenções dos políticos não cabe neste trabalho. Objetivamente, conforme já tratado em linhas anteriores, seguindo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, um bom debate entre as forças políticas que compõem a Assembleia Legislativa seria salutar (ou melhor, indispensável), afinal, a lei cuidaria das relações entre entidades federativas, que são ocupadas ocasionalmente por um ou por outro partido político.

Na fase seguinte ao trâmite legislativo, os primeiros atos de implementação sofreram outros percalços. O art. 19 da Lei Complementar Estadual previu a obviedade de que as regras da gestão administrativa da Entidade Metropolitana seriam editadas por seu colegiado.

No entanto, antecipando-se a eventuais burocracias e lentidão na implementação da lei, registrou-se que a secretaria da Entidade Metropolitana e todo o suporte administrativo ficaria a cargo da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR). E mais: previu, também, que enquanto não houvesse deliberação, “a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de titularidade estadual ou municipal vinculados às funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana serão exercidas por entidades estaduais” (art. 20). Finalizando esse conjunto normativo provisório, o Regimento Interno temporário seria editado pelo Governador.

Após início conturbado, em que aparentemente forças políticas sentiram-se desprestigiadas pelo processo legislativo abreviado, o Prefeito ACM Neto apontou nova insatisfação, ao perceber que o arquétipo normativo aprovado conduziria a um domínio estadual, em prejuízo dos municípios. Segundo ele, houve tentativa de diálogo para reparar essas arestas, mas as feridas aparentemente já sangravam.

Como resposta, e entendendo que não há sentido em uma Entidade Metropolitana sem seu maior Município – a capital, o Prefeito arvorou-se de um amplo estudo técnico feito pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), em que se apontou uma disparidade entre o potencial lucrativo da capital, e os investimentos que a EMBASA despendia-lhe. E a par de toda antiga celeuma quanto à possibilidade de o Chefe de um Poder Executivo deixar de aplicar ou negar efetividade a uma norma por entendê-la inconstitucional, desconheceu a legitimidade da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014. Por isso, recusou-se indicar representante do Município para o acento no colegiado metropolitano, e suscitou que seu partido ingressasse com a ADI n.º 5.155 no Supre Tribunal Federal, que já possui parecer da Procuradoria-Geral da República, e está pendente de julgamento.

A concretização desse rompimento e distanciamento reproduz-se desde, então, em alguns órgãos, setores e políticas públicas vigentes na RMS, como se nota adiante.

Em 29 de julho de 2010, o então Prefeito de Salvador publicou o Decreto n.º 21.020 para criar a Comissão Executiva do Plano Municipal de Saneamento Básico, fundamentado no inciso V, do art. 30, da Constituição Federal que atribui aos Municípios a titularidade de serviços públicos de interesse local, dentre eles, o próprio saneamento básico.

Assim, atendendo ao inciso I, do art. 11 da Lei Ordinária Federal n.º 11.445/2007, que condiciona a validade dos contratos (que tenham por objeto a prestação desses serviços) à existência de plano de saneamento municipal, instituiu a comissão com participação de diversos órgãos, entidades e respectivas autoridades, dentre elas, três representantes da EMBASA.

Cinco anos mais tarde, em 30 de dezembro de 2015, na gestão do Prefeito ACM Neto, foi publicado o Decreto n.º 27.001 (um ano depois da promulgação da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 e da propositura da ADI n.º 5155 pelo DEM), para alterar a composição da referida comissão, não havendo menção a qualquer representante estadual ou mesmo da EMBASA. Em 17 de setembro de 2020, novo Decreto n.º 32.840 recompôs a comissão, mais uma vez, sem representantes estaduais ou da EMBASA.

Por certo, o Plano Municipal de Saneamento Básico constitui espaço de autonomia do ente federativo, no qual os interesses e necessidades locais serão examinados e discutidos, embora, em tese, sob o auspício de eventuais diretrizes metropolitanas. No entanto, a forma e os sujeitos das comissões e como os integrantes foram recompostos no tempo demonstra o distanciamento das autoridades estaduais e da EMBASA das estratégias locais do serviço.

Atualmente, com essa composição, a Secretaria Municipal de Infraestrutura realiza oficinas por toda a cidade, e as transmite pela rede mundial de computadores para escuta da população, anotando os principais anseios e necessidades, para obtenção de subsídios à Comissão, com o fito de elaboração do plano municipal. Entretanto, sem notícias de integração à EMBASA¹⁷³.

Em entrevista a Rilda Francelina Mendes Bloisi, gerente técnica da Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador (ARSAL) e integrante da Comissão Executiva supra, ela confidenciou a dificuldade de articulação com a EMBASA, que se mantém distante do titular do serviço, o Município, apesar do que consta o § 1º, do art. 19, da Lei Ordinária 11.445/2007: “os planos de saneamento básico serão aprovados por atos dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço”.

¹⁷³ SALVADOR, Prefeitura Municipal de. **Plano de Saneamento Básico terá novas oficinas a partir de terça (28)**. Salvador, 22 de setembro de 2021. Disponível em: <http://seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/597-plano-de-saneamento-basico-tera-novas-oficinas-a-partir-de-terca-28>. Acesso em 5 out. 2021.

A assessoria para confecção do plano está sendo feita pelo Consórcio CSB, formado pelas empresas CONCREMAT Engenharia e Tecnologia S/A (empresa líder do consórcio), SANEANDO Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda e BRENCORP – Consultoria em Meio Ambiente Ltda., que firmaram o Contrato n.º 002/2020.

Já na instância estadual, aparentemente a mesma postura de distanciamento.

Em entrevista a Rafael Antônio Pedreira G de Souza, coordenador de planejamento e articulação metropolitana (CPAM) da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, responsável estadual pela Entidade Metropolitana da RMS, até que se seja editada Resolução do Colegiado, conforme parágrafo único, do art. 19, da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014, e art. 32, do Regimento da Secretaria.

Especificamente, compete à cargo público do entrevistado, por exemplo, “implementar programas e projetos com vistas ao ordenamento das regiões metropolitanas e das demais aglomerações urbanas” e “prestar assistência técnica à Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador” (itens 1 e 2, da alínea *b*, do inciso I, do art. 13, do mesmo Regimento).

Em suas respostas, ponderou amplo conhecimento sobre regiões metropolitanas e sobre cidades e sua evolução, demonstrando capacidade técnica necessária para exercer a função. No entanto, reservou pouco conhecimento sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal sobre a questão, o que arrefece a expectativa de plena implantação da sistemática definida pela Corte neste âmbito da regional. Justamente a menor compreensão pelos atores e autoridades sobre a profundidade da questão que suscitou embates na Suprema Corte direciona as tratativas intergovernamentais e interfederativas ao isolamento.

Em visita ao sítio eletrônico¹⁷⁴ do Governo do Estado, criado especialmente para informar sobre o processo de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, observa-se que todo o trâmite partiu da própria Secretaria de Desenvolvimento Urbano, sem qualquer reunião do colegiado anterior, e detendo toda a responsabilidade financeira pelo projeto. A participação de entidades públicas está ocorrendo de modo geral, na modalidade convite, mesmo aquelas pertencentes aos Municípios. No entanto, o sistema metropolitano indica que a organização deveria ser compartilhada.

¹⁷⁴ SALVADOR. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador. **Quais as etapas do PDUI?**. Disponível em: <https://pduirms.com.br/quais-as-etapas-do-pdui/>. Acesso em: 5 out. 2021.

Em outra notícia¹⁷⁵, acentua-se a conclusão de que todo o planejamento parte exclusivamente do Estado. Na oportunidade, o consórcio que venceu a licitação para elaboração do plano metropolitano apresentou-se à equipe da Secretaria Estadual, com investimento de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais).

Por fim, ao ser indagado se a vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador trouxe ganhos orçamentários e de planejamento estratégico para os órgãos ou entidades a integram, respondeu com verbos no futuro ou no presente do indicativo com uma perspectiva futura (exemplo: “pretende-se desenvolver uma agenda de sustentabilidade urbana que englobe os modelos da racionalidade eco energética, equilíbrio metabólico, pureza, cidadania, patrimônio, eficiência e equidade”). Em outros termos, toda a RMS ainda não possui um sistema normativo efetivamente implementado, após mais de sete anos de vigência.

Portanto, os dados revelam estruturas municipais e estaduais atuando isoladamente, com suas funções usuais, como se o contexto metropolitano ainda não tivesse sido implementado, não sendo possível afirmar um sucesso relevante da legislação sobre o tema.

¹⁷⁵ SALVADOR. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador. **Elaboração do PDUI da região metropolitana de Salvador terá início neste mês.** Disponível em: <https://pduirms.com.br/elaboracao-do-pdui-da-regiao-metropolitana-de-salvador-tera-inicio-neste-mes/>. Acesso em: 5 out. 2021.

CONCLUSÕES

De tudo quanto consta neste estudo, principalmente das análises dos dados do objeto da pesquisa, o que dizer sobre a Região Metropolitana de Salvador? Um pouco além: o que sugerir sobre seu funcionamento?

Qualquer resposta a essas indagações não esgotará o tema e suas possibilidades. Nem satisfará a quem questiona e aqueles sobre quem se questiona.

A resposta a essas indagações passa, então, ao apontamento sobre a relação entre cada um dos capítulos e seus subitens (especialmente o terceiro) com eventual conclusão a respeito da observância, ou não, da jurisprudência da Suprema Corte no desenho institucional da RMS e sua implementação.

No primeiro subitem do capítulo terceiro foram analisados os dados da política de saneamento básico constantes no sítio eletrônico do Sistema Nacional de Informações do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Inicialmente, percebeu-se um relativo sucesso dessa política na RMS, uma vez que os indicadores sugerem evolução nos investimentos e no acesso a água e esgoto. Assim, pressupondo a regência da Lei Complementar Estadual n.º 41, e a evolução dos serviços de modo mais homogêneo (ou menos díspare) entre os entes federativos (principalmente a partir de 2014, quando de sua vigência), poder-se-ia afirmar que a jurisprudência teria sido incorporada a contento. Afinal, espera-se que o Supremo Tribunal Federal, apesar de órgão judicial, tenha definido a estrutura administrativa e federativa adequada para as Regiões Metropolitanas.

Adiante, no segundo subitem, iniciou-se a investigação mais a fundo se esse relativo sucesso, de fato, adviria do desenho institucional da RMS. Para tanto, em primeiro lugar, foi analisada a compatibilidade material da Lei Complementar Estadual n.º 41 para com a jurisprudência do Supremo Tribunal e para com o Estatuto da Metrópole. Verificou-se que, com exceção da inexistência de integrantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo Metropolitano como prevê a lei federal (já argumentado que não se trataria de ausência que tenha o condão de macular de inconstitucionalidade a lei estadual), todos os demais dispositivos teriam sua compatibilidade observada.

Até aqui, repita-se, em tese, dever-se-ia concluir que (i) o desenho institucional da RMS é um sucesso, (ii) vem sendo implementado satisfatoriamente, e que (iii) isso se reflete nos indicadores dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário.

No entanto, a partir do terceiro subitem, por meio da análise (i) das regulações sobre o controle do serviço de saneamento básico e (ii) de eventual conflito estadual e municipal, considerando as legislações e as agências reguladoras do Estado da Bahia, do município de Salvador e do município de Camaçari, já se observam disparidades entre o desenho institucional da lei e a realidade, supondo rompimento entre (i) a eventual efetividade da política pública (ii) e a jurisprudência do Supremo Tribunal.

Nesse subitem, constatou-se que os municípios de Salvador e Camaçari (i) ou dispõem de agências reguladoras próprias, (ii) ou negociam a concessão dos serviços de saneamento individualmente, sem qualquer ingerência do esquema ou Entidade Metropolitana. Nesse sentido, esvaziando por completo o § 2º, do art. 2º, da Lei Complementar Estadual nº 41, quando estipula o que é ou não de interesse metropolitano, e, portanto, de administração dessa Entidade.

Essa disparidade e quebra de expectativas é mais forte ao se analisarem as decisões políticas tomadas após a vigência da lei, na tentativa de aplicá-la, ao se observar um completo distanciamento entre órgãos municipais e estaduais, cada qual emplacando sua política pública sem concatenação metropolitana.

Portanto, constata-se, na medida da realidade posta, uma completa inobservância da decisão do Supremo Tribunal Federal, o que não implica necessariamente em prejuízo para a política pública.

Este contexto inspira mais reflexões. Como sugerido em linhas anteriores, depois da ADI n.º 1842, os conflitos federativos que exsurgirem na dinâmica das regiões metropolitanas centrar-se-ão em questões específicas do cotidiano da dinâmica da governança. Pelo menos é o esperado.

Desta afirmação, importa diferenciar em que termos a jurisprudência da Suprema Corte pode deixar de ser respeitada, e quais eventuais remédios.

Ora, se a dissonância se resumisse ao campo da representatividade dos entes federativos, ou na sua compatibilidade para com o Estatuto da Metrópole, a evidência da lide seria espontânea, não exigindo maiores elucubrações. Por exemplo, se o Estado possui maior peso na representatividade da votação das deliberações do colegiado, sobrepondo-se aos demais integrantes, a inconstitucionalidade derivaria da simples leitura do texto da lei complementar estadual, e resolver-se-ia com aplicação de técnica jurídica por meio de ação direta de inconstitucionalidade. Afinal, a inconstitucionalidade que se conhece por aqui é essa: incompatibilidade jurídica.

No entanto, o contexto baiano não é tão claro. Embora a Lei Complementar n.º 41/2014 aparentemente respeite a lógica da jurisprudência da Suprema Corte, ela não é observada na prática. Na relação entre os diversos órgãos estaduais e municipais, parece inexistir.

As forças políticas não dialogam porque fizeram romper os tecidos da lei complementar; aliás, bem antes da vigência desta lei, quando a situação no âmbito estadual resolveu aprová-la em detrimento da oposição, em regime de urgência.

Tal ineficácia é sistêmica. *Mutatis mutandi*, se há espaço para análise sobre os fatos e se perceber um estado de coisas inconstitucionais, como já admitido pela Suprema Corte em julgamento sobre o sistema carcerário brasileiro na ADPF n.º 347; em menor apelo, e guardadas as devidas adaptações, seria possível falar, no contexto da Região Metropolitana de Salvador, um estado político inconstitucional¹⁷⁶, em que Estado e Municípios disputam espaço. Apesar disso, de difícil reconhecimento, porque para se aventar um estado de coisas inconstitucional, a política pública subjacente, ou os direitos fundamentais envolvidos deveriam estar patentemente vulnerados, o que não se verifica no caso, uma vez que a política de saneamento básico, repita-se, parece exitosa em algum aspecto.

Do mesmo modo, por aqui, uma avaliação qualitativa do contexto metropolitano sugere, ao menos momentaneamente, vitória e sobreposição do ente político maior, pela simples vigência dos seguintes artigos, e que, por tal, estão eivados de inconstitucionalidade:

Art. 19. Resolução do Colegiado Metropolitano definirá a forma de sua gestão administrativa.

Parágrafo único. Até que seja editada a resolução prevista no caput deste artigo, as funções de secretaria e de suporte administrativo da Entidade Metropolitana serão desempenhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - SEDUR.

Art. 20. Enquanto não houver disposição em contrário do Colegiado Metropolitano, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de titularidade estadual ou municipal vinculados às funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana serão exercidas por entidades estaduais.

Art. 21. O Governador, por meio de Decreto, editará Regimento Interno Provisório da Entidade Metropolitana.

Parágrafo único - O Regimento Interno Provisório deverá dispor sobre a convocação, a instalação e o funcionamento do Colegiado Metropolitano, inclusive os procedimentos para a elaboração de seu primeiro Regimento Interno (BAHIA, 2014).

¹⁷⁶ Ousa-se fazer esta inferência a partir da leitura de trecho da primeira decisão monocrática do Min. Edson Fachin na ADPF n.º 863 (sobre a Região de Maceió), ao indeferir medida cautelar: “Porquanto parecem terem sido cumpridas, no marco legal da Região Metropolitana de Maceió, todas as exigências institucionais para a adoção das medidas colegiadas discutidas nesta arguição descumprimento de preceito fundamental, seria necessário o decurso processual para se avançar sobre sua conformação qualitativa. É necessário um aprofundamento das premissas fáticas e epistêmicas do caso para concluir-se pela concentração inconstitucional de poderes no Estado-federado.”

Diferente desta conclusão provisória, em voto definitivo posterior, alterou o entendimento para declarar a inconstitucionalidade dos atos impugnados, após o que pediu vistas o Min. Gilmar Mendes. Portanto, relacionando ambas as manifestações, percebe-se que pelo decorrer dos fatos admitiu-se avaliação qualitativa das deliberações e seus resultados, constatando-se prejuízos aos entes municipais.

Ora, qualquer norma de transição que inaugurasse uma etapa de espera pelas primeiras deliberações do colegiado metropolitano não deveriam modificar o status quo vigente, muito menos outorgando ao Estado poder antes não contemplado, suprimindo interesses locais.

Algo precisa ocorrer para modificar o cenário baiano. No entanto, não se vislumbra qualquer mecanismo processual hábil para se provocar a Suprema Corte. Neste sentido, a ADI n.º 5155, proposta pelo então partido DEM, tende à improcedência. O que resta é o diálogo político para se reverter o cenário de inconstitucionalidade política.

Enfim, por certo, toda decisão judicial promove mudanças no mundo fático, e nas estruturas políticas e sociais a que se dirige. Muito embora se perceba a construção de um desenho institucional que atenda, ainda que não completamente, à jurisprudência por aqui debatida, por questões políticas bem definidas ela não encontra eco na realidade baiana.

REFERÊNCIAS

AGERSA, Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia. **Atas**. Disponível em: http://www.agersa.ba.gov.br/?page_id=2142. Acesso em: 10 ago. 2021.

ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatsky, Emplasa, 1981.

ALVES, Alaôr Café. Redistribuição de Rendas Tributárias em Região Metropolitana. *In: Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n.º 10, jun., 1977.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *In: DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n.º 3, p. 587-620, 2010.

ATALIBA, Geraldo. Sistema Constitucional Tributário Brasileiro. *In: Revista dos Tribunais*. São Paulo, p. 22-39, 1968.

BAHIA. Assembleia Legislativa da Bahia. PLC/120/2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador-FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS e dá outras providências. **Poder Executivo**. LOCAL, 2 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/proposicao/PLC-120-2014>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BAHIA. Assembleia Legislativa da Bahia. **Ex-deputados estaduais**. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/deputados/ex-deputados-estaduais/legislatura/17>. Acesso em: 22 ago. 2021.

BAHIA. **Lei Complementar n.º 41 de 13 de junho de 2014**. Disponível em: https://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/legislacaoeregulacao/leis/estaduais/20180808_LEI_LeiComplementar41de13dejunhode2014.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

BAHIA. **Observatório do Turismo da Bahia**. Disponível em: <http://www.observatorio.turismo.ba.gov.br/indicadores/aeroportos/#page-content>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ: 1984. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, RJ: 1891. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, RJ: 1934. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, RJ: 1937. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, RJ: 1946. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: 1969. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2021.

BARACHO, José Alfredo Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1986.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **Baía de Todos os Santos: 511 anos de batismo e de história**. Assessoria de Comunicação, Brasília, 1º de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/?p=24304>. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Constituição de 1967**, 6º volume, tomo II, Brasília, 1970.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Regiões Metropolitanas: posição no cenário constitucional, competência e financiamento de suas atividades no Estado brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2016.

CAMAÇARI, Prefeitura Municipal de. **Legislação Municipal de Camaçari**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/ba/camacari>. Acesso em: 19 nov. 2020.

CARVALHO, Vinícius Marques de. **O direito do saneamento básico**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CASAL. Saneamento da grande Maceió é concedido por mais de R\$ 2 bilhões e terá universalização de água até 2026. **Casal Notícias**, Alagoas, 30 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.casal.al.gov.br/2020/09/saneamento-da-grande-maceio-e-concedido-por-mais-de-r-2-bilhoes-e-tera-universalizacao-de-agua-ate-2026/>. Acesso em: 15 out. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Saraiva, 2019.

DALLARI, Adilson Abreu. Considerações sobre privatização de serviços de saneamento básico. *In*: LUNA, Guilherme Ferreira Gomes *et al.* **Saneamento Básico: temas fundamentais, propostas e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016.

DIRETRIZ. *In*: DICIO – Dicionário On-line da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/diretriz/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

EMBRASA, Empresa Baiana de Águas e Saneamento S. A. **Demonstrações Financeiras**. Disponível em: <http://www.embrasa.ba.gov.br/index.php/institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras>. Acesso em: 26 ago. 2020.

FREITAS, Carlos Machado de *et al.* Indicadores de saúde ambiental. *In*: **Brasil**. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. Saúde ambiental: guia básico para construção de indicadores. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. p. 73-86. (Série B. Textos Básicos de Saúde). Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_ambiental_guia_basico.pdf. Acesso em: 25 ago. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: Bushatsky, 1974.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Evolução da teoria do serviço público. *In*: **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, 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: 29 nov. 2021.

HOCHMAN, Gilberto. **A Era do Saneamento**. São Paulo: Hucitec, 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 2 out. 2019.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **Serviços Públicos de Saneamento Básico e Saúde Pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016.

LIMPURB, Empresa de Limpeza Urbana de Salvador. **Prefeitura de Salvador: empresa de limpeza urbana de Salvador. Concessão dos serviços: tratamento e destino final**, 2019, Salvador. Disponível em: www.limpurb.salvador.ba.gov.br/index.php/servicos/42-tratamento-e-. Acesso em: 15 out. 2021.

LONGO FILHO, José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LUNA, Guilherme Ferreira Gomes *et al.* **Saneamento Básico: temas fundamentais, propostas e desafios.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2009, 4a. ed. rev. e atual.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Coordenação gerencial na administração pública. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 214, p. 35-53, 1998a.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. *In: Revista de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Atlas, n. 213, p. 5-32, 1998b.

PEREIRA, Maria das Graças Borja Gondim dos Santos. **Salvador Pós-Metrópole: Urbanização Dispersa, Sustentabilidade e Densidade.** 2017, 772 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27053>. Acesso em: 29 nov. 2021.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região Metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PRINCÍPIO. *In: DICIO – Dicionário On-line da Língua Portuguesa.* Disponível em: <https://www.dicio.com.br/principio/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

RAMOS, Maria Raquel Firmino. **Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

RISÉRIO, Antônio. **Uma história da cidade da Bahia.** Rio de Janeiro: Versal Editores, 2004.

SALVADOR. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador. **Elaboração do PDUI da região metropolitana de Salvador terá início neste mês.** Disponível em: <https://pduirms.com.br/elaboracao-do-pdui-da-regiao-metropolitana-de-salvador-tera-inicio-neste-mes/>. Acesso em: 5 out. 2021.

SALVADOR. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Salvador. **Quais as etapas do PDUI?.** Disponível em: <https://pduirms.com.br/quais-as-etapas-do-pdui/>. Acesso em: 5 out. 2021.

SALVADOR, Prefeitura Municipal de. **Legislação Municipal de Salvador/BA.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/ba/salvador>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SALVADOR, Prefeitura Municipal de. **Plano de Saneamento Básico terá novas oficinas a partir de terça (28).** Salvador, 22 de setembro de 2021. Disponível em: <http://seinfra.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/597-plano-de-saneamento-basico-tera-novas-oficinas-a-partir-de-terca-28>. Acesso em 5 out. 2021.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade do Salvador**. São Paulo: Edusp. 2a. ed., 2012a.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Edusp. 3a. ed. 2012b.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SINDUSCON-BA, Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia. **Índices macroeconômicos**. Disponível em: <https://www.sinduscon-ba.com.br/indices-macroeconomicos/index.html>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SNIS, Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. Diagnósticos SNIS 2019. **Ministério do Desenvolvimento Regional: SNIS**. 16 de dezembro 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnosticos>. Acesso em: 24 ago. 2020.

TAVARES, Luís Henrique Dias. **História da Bahia**. São Paulo: Unesp, 2019.

TNH1. Após licitação de saneamento da Região Metropolitana, Rui Palmeira debate investimentos com Renan Filho. **TNH1**, Maceió, 6 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.tnh1.com.br/noticia/nid/apos-licitacao-de-saneamento-da-regiao-metropolitana-rui-palmeira-debate-investimentos-com-renan-filho/>. Acesso em: 15 out. 2021.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 2016.

ANEXOS

ANEXO A – ENTREVISTA 1

Nome: Thania Karina P. Borges de Farias

Órgão/Entidade: EMBASA

Função Pública: Gerente de Regulação - PRTR

1. Quais as principais competências/atribuições do órgão/entidade a que pertence?

R.: A Embasa é a principal executora da política estadual de saneamento básico, nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

2. Quais as principais competências/atribuições da função pública que exerce no órgão/entidade a que pertence?

R.: A Gerência de Regulação é a guardião do processo de regulação e gestão dos contratos dentro da Embasa.

3. Qual o nível do seu conhecimento sobre a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador?

R.: X Ruim X Regular **X Bom** X Ótimo

4. Qual o nível do seu conhecimento sobre o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a governança das Regiões Metropolitanas?

R.: X Ruim X Regular **X Bom** X Ótimo

5. A vigência da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades do órgão/entidade a que pertence? Exemplifique.

R.: Impactou no entendimento da titularidade da prestação dos serviços.

6. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades da sua função pública? Exemplifique.

R.: Impactou no não reconhecimento da agência municipal de Salvador uma vez que a regulação e fiscalização serão exercidos pela agência estadual.

7. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 alterou os mecanismos ou formas de diálogo com outros órgãos ou entidades integrantes da Região Metropolitana de Salvador? Exemplifique.

R.: Em regra geral não. Exceto para aqueles municípios que integram a micro e Região Metropolitana de Feira de Santana.

8. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador trouxe ganhos orçamentários e de planejamento estratégico para os órgãos ou entidades a integram? Exemplifique.

R.: Ainda não há ganhos na esfera orçamentária para o nosso setor. Porém estão sendo elaborados planos regionais que ajudarão na esfera do planejamento da prestação dos serviços de água e esgoto.

ANEXO B – ENTREVISTA 2

Nome: Rilda Francelina Mendes Bloisi

Órgão/Entidade: ARSAL

Função Pública: Diretora Técnica

1. Como os serviços públicos de saneamento em Salvador estão sendo prestados?

R.: O Estatuto do Saneamento (Lei 11.445/2007) constitui-se o marco regulatório do saneamento, estabelecendo diretrizes nacionais. Desde então, o que foi mantido pelo novo marco legal da lei 14.026, os serviços públicos considerados como componentes do saneamento básico são: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Desses componentes, o município de Salvador vem se responsabilizando pela limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e pela drenagem e manejo de águas pluviais. A EMBASA cuida do abastecimento de água e esgotamento, com fundamento em um contrato de programa bem antigo.

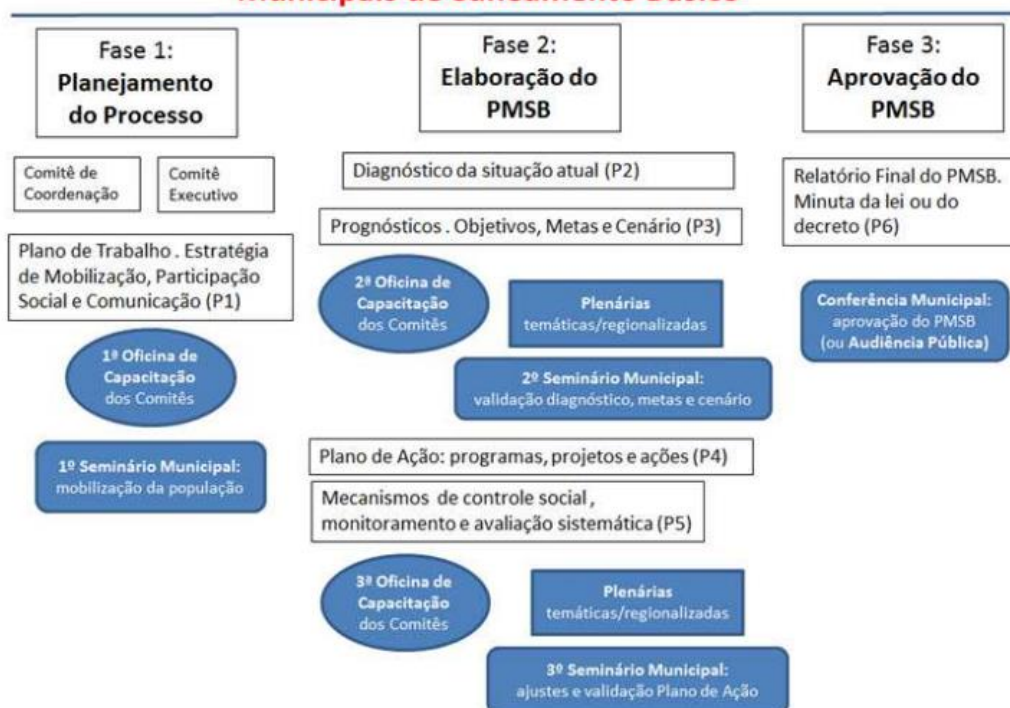
2. Como o planejamento sobre saneamento básico está ocorrendo no Município de Salvador?

R.: O Município de Salvador não está totalmente integrado ao sistema metropolitano, desde a decisão do então Prefeito ACM Neto, que observou as disparidades impostas pelo Estado aos municípios, especialmente Salvador. Assim, quando o art. 19 do Estatuto do Saneamento prevê que a prestação de serviços públicos de saneamento observará um plano, o Município de Salvador vem desenvolvendo de forma arrojada, sem o devido apoio e integração à Entidade Metropolitana e sem o apoio satisfatório da EMBASA, o seu próprio Plano Municipal de Saneamento Básico.

Isto apesar do § 1º, do art. 19 da Lei: “os planos de saneamento básico serão aprovados por atos dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço”.

Para elaboração deste documento de planejamento que deverá ser elaborado pelo Poder Público Municipal (a atividade de planejamento é indelegável) deve obedecer a seguinte metodologia.

Metodologia de Referência para elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico



A Prefeitura determinou e foi elaborado um Termo de Referência com a participação de vários órgãos que de alguma forma tratam do saneamento. Esse termo foi finalizado pela SEINFRA, por ser responsável pelos encaminhamentos e pelo processo licitatório, sendo lançado em 2019 o Edital de Concorrência Internacional de n.º 001/2019, que cuidou do referido Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado do município de Salvador - PMSBI.

O licitante vencedor foi o Consórcio CSB, formado pelas empresas CONCREMAT Engenharia e Tecnologia S/A, (Empresa Líder do Consórcio), SANEANDO Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda e BRENCORP – Consultoria em Meio Ambiente Ltda, sendo, em seguida, assinado e firmado o Contrato n.º 002/2020.

3. Como está a construção prática do Plano Municipal?

R.: O objeto de contrato foi estruturado contendo os seguintes produtos:

- Produto A: - Plano de Trabalho;
- Produto B: - Plano de Plano de Mobilização e Comunicação Social
- Produto C: - Sistema de Informações Web;
- Produto D: - Sistema de Indicadores;
- Produto E: - Caracterização Geral e Sistema Cadastral;

- Produto F: - Diagnósticos Técnico-Participativos;
- Produto G: - Cenários e Prospecções;
- Produto H: - Plano de Execução;
- Produto I: - PMSBI Preliminar;
- Produto J: - PMSBI Final;
- Produto K: - Minuta do Projeto de Lei do PMSBI.

Infelizmente, a Pandemia afetou negativamente e substancialmente o cumprimento do contrato, resultando em atrasos justificados. Mas tanto a Prefeitura quanto o Consórcio estão tomando as providências necessárias para avançar no projeto.

Para acompanhar e elaborar o referido PMSBI foi nomeada a Comissão Executiva do Plano Municipal de Saneamento Básico – CEXEC, instituída pelo Decreto Municipal N.º 32.840 de 17 de setembro de 2020, que está se reunindo todas as tardes de segundas feiras para discussão, avaliação e parecer técnico sobre os produtos apresentados.

A comissão já apresentou o seguinte status atual dos produtos:

- Produto A aprovado pela CEXEC, seu conteúdo ser publicado no site da PMS;
- Produto B1 aprovado pela CEXEC, seu conteúdo deverá ser publicado no site da PMS;
- Produto B2 aprovado pela CEXEC, seu conteúdo deverá ser publicado no site e realização de consulta pública;
- Produto C1 - Aguardando devolutiva de órgão específico da administração municipal SEMIT.
- Produto D1 – Encontra-se em estudo e avaliação pela CEXEC/CONSULTORES.
- Produto E1A/F1 - Já se encontram revisado pela CEXEC/CONSULTORES, devendo ser enviado para à CSB Consórcio, para efetuar as modificações necessárias.

Como dito, a Pandemia afetou o andamento do projeto, até por causa da declaração de Estado de Emergência em todo o território nacional – Portaria do Ministério da Saúde n.º 188 de 3 de fevereiro de 2020, que resultou na situação de isolamento social, ficando restrita a execução e elaboração de serviços de campo e outras tantas atividades presenciais.

Por isso, foi solicitado aditamento de prazo, submetendo então o novo cronograma com respectivo replanejamento para a apreciação e autorização da CEXEC e da Secretaria Municipal de Infraestrutura.

4. O novo Marco Legal (Lei Ordinária 14026/2020) poderá mudar a forma de diálogo entre Município de Salvador, EMBASA e a Entidade Metropolitana?

R.: Em 2020 foi publicada a lei n.º 14.026, cujo principal objetivo conforme explicações do próprio governo, é universalizar e qualificar a prestação dos serviços no setor, além de

estabelecer novas metas a serem alcançadas, destravando a primeira grande onda de investimentos.

Uma das principais mudanças ocorreu quanto aos contratos de concessão.

A nova lei extingue os chamados contratos de programa, firmados, sem licitação, entre municípios e empresas estaduais de saneamento. Esses acordos, atualmente, são firmados com regras de prestação de tarifação, mas sem concorrência. Com o novo marco legal, abre-se espaço para os contratos de concessão e torna obrigatória a abertura de licitação, podendo, então, concorrer à vaga prestadores de serviço públicos e privados.

Os contratos de programa que já estão em vigor serão mantidos. No entanto, os contratos que não possuem metas de universalização e prazos terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. Se isso ocorrer, esses contratos poderão ser prorrogados por 30 anos.

Assim, creio que as novas regras levarão a EMBASA a buscar maior diálogo com o Município, e isso poderá permitir o aprimoramento da Entidade Metropolitana.

ANEXO C – ENTREVISTA 3

Nome: Patrícia Viana Farias de Lima

Órgão/Entidade pública: Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA

Função pública: Especialista em Regulação

Contato do mestrando: nilomarinhoneto@gmail.com

1. Quais as principais competências/atribuições do órgão/entidade a que pertence?

R.: A AGERSA é competente para a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, nas suas vertentes água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem pluvial. Contudo, somente pode atuar mediante delegação do titular dos serviços. Atualmente exerce suas atribuições nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário operados pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – EMBASA, que presta serviços em 368 municípios baianos.

2. Quais as principais competências/atribuições da função pública que exerce no órgão/entidade a que pertence?

R.: São funções inerentes da carreira de Especialista em Regulação o planejamento, a coordenação, o controle, a execução e avaliação de ações que contribuam para que as estruturas de fiscalização e de regulação possam garantir o padrão de qualidade de produtos e serviços oferecidos ao público, bem como o desempenho de atividades de inspeção, acompanhamento, controle, normalização, padronização, concessão, permissão ou autorização em decorrência de norma legal vigente, assegurado o poder de polícia administrativa e o livre acesso. Dentre as atribuições, estão as de emitir pareceres e prestar assessoria técnica aos diversos setores da entidade de vinculação; planejar, orientar e atuar nas atividades de fiscalização e regulação dos serviços públicos concedidos, privatizados, permissionados ou autorizados; coordenar tecnicamente e participar da elaboração de normas e padrões, estudos técnicos e avaliações; assessorar a gestão de contratos relacionados aos serviços regulados, observando aspectos técnicos, materiais, econômico-financeiros e jurídicos; e exercer outras atividades correlatas. Atualmente, atuo na Diretoria de Normatização onde presto, de forma geral, assessoria técnica.

3. Qual o nível do seu conhecimento sobre a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador? X Ruim X Regular X Bom X Ótimo

R.: Bom

4. Qual o nível do seu conhecimento sobre o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a governança das Regiões Metropolitanas? X Ruim X Regular X Bom X Ótimo

R.: Bom. O âmbito da governança interfederativa nas regiões metropolitanas, necessariamente compartilhada, é válido para os serviços que sejam de interesse comum dos municípios integrantes. Os municípios e o estado exercem suas competências em regime colegiado, que é o titular dos serviços de interesse comum.

5. A vigência da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades do órgão/entidade a que pertence? Exemplifique.

R.: Não. No artigo 20 do Capítulo VI da referida lei complementar, que trata das disposições gerais e transitórias, definiu-se que “[e]nquanto não houver disposição em contrário do Colegiado Metropolitano, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de titularidade estadual ou municipal vinculados às funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana serão exercidas por entidades estaduais”. No caso da AGERSA, a Agência já atuava na regulação e na fiscalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios que compõem a RMS e, por força deste dispositivo, manteve-se atuante.

6. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades da sua função pública? Exemplifique.

R.: Não. Em razão do quanto exposto no quesito anterior.

7. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 alterou os mecanismos ou formas de diálogo com outros órgãos ou entidades integrantes da Região Metropolitana de Salvador? Exemplifique.

R.: Não.

8. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador trouxe ganhos orçamentários e de planejamento estratégico para os órgãos ou entidades a integram? Exemplifique.

R.: Não sei informar.

ANEXO D – ENTREVISTA 4

Nome: Rafael Antônio Pedreira G de Souza

Órgão/Entidade pública: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – SEDUR-Ba

Função pública: Coordenador de Planejamento e Articulação Metropolitana – CPAM
Arquiteto e Urbanista

Contato do mestrando: nilomarinhoneto@gmail.com

1. Quais as principais competências/atribuições do órgão/entidade a que pertence?

R.: De acordo com o Regimento Interno da SEDUR, publicado em Diário Oficial do Estado da Bahia n.º 21.954 em 15 de Julho de 2016, compete à SEDUR:

- Formular, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as Políticas Estaduais de Desenvolvimento Urbano, de Habitação de Interesse Social, de Mobilidade Urbana e Interurbana, de Resíduos Sólidos e manejo das águas pluviais urbanas e mobilidade;
- Promover, coordenar, executar, supervisionar, acompanhar e avaliar a elaboração de planos, programas e projetos na sua área de competência, compatibilizando-os com a política do governo federal;
- Estabelecer e promover diretrizes e normas sobre desenvolvimento urbano, de planejamento e gestão territorial, habitação, manejo de resíduos sólidos e das águas pluviais urbanas e mobilidade, compatibilizando-as com Política Estadual de Meio Ambiente e setoriais;
- Entre outras (Ver Regimento Interno da SEDUR, art.2º).

2. Quais as principais competências/atribuições da função pública que exerce no órgão/entidade a que pertence?

R.: Atualmente lotado na Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana – CPAM, sendo de competência do cargo por mim investido:

- Implementar programas e projetos com vistas ao ordenamento das regiões metropolitanas e das demais aglomerações urbanas;
- Prestar assistência técnica à Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, criada pela Lei Complementar n.º 41, de 13 de Junho de 2014, com vistas ao apoio na elaboração de programas e projetos de desenvolvimento metropolitano e na integração das funções públicas de interesse comum;
- Coordenar programas e ações de impactos às regiões metropolitanas;

Entre outras (Ver Regimento Interno da SEDUR, art. 13º, inciso I, alínea b).

3. Qual o nível do seu conhecimento sobre a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador?

R.: X Ruim X Regular X Bom X **Ótimo**

Nós temos o entendimento que a Lei que institui a Região Metropolitana de Salvador é a Lei Complementar Federal n.º 14/1973, sendo a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 a lei que cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, se tratando de um ordenamento jurídico que dispõe sobre a estrutura de governança metropolitana e sobre o sistema de planejamento metropolitano da RMS.

4. Qual o nível do seu conhecimento sobre o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a governança das Regiões Metropolitanas?

R.: X Ruim X **Regular** X Bom X Ótimo

O caráter cada vez mais urbano das cidades modernas reflete o pensamento de Lefebvre (1969), que defende a ideia da “revolução urbana”, como um processo que resultou na “sociedade urbana”, a causa e consequência da superação da cidade industrial. “Vivemos cada vez mais em cidade divididas, fragmentas e propensas a conflitos” (HARVEY, p. 47, 2014.), sendo as grandes metrópoles e suas regiões arenas desses conflitos, estando muitas das vezes suas soluções possíveis por ações integradas de governança.

Com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole, fica evidenciado que a LC 41/2014 não legisla sobre o interesse local, sendo este convertido em interesse regional. A norma estadual LC 41/2014, está em conformidade com a Lei Federal 13.089/2015 – Estatuto da MetrÓpole – que em seu art.3º determina expressamente que “os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar e organizar, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A Entidade Metropolitana constitui instância de governança interfederativa de composição compulsória pelos “representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas” por meio do seu Colegiado Metropolitano.

Sobre o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico em regiões metropolitana acata-se o que determina as legislações específicas, entre as quais, a Lei 11.445/2007 que no Art. 8º inciso II estabelece que “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”.

5. A vigência da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades do órgão/entidade a que pertence? Exemplifique.

R.: Como estabelece o regimento interno da SEDUR, a Entidade Metropolitana, criada pela LC n.º 41/2014, tem na SEDUR apoio técnico, por meio da Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana – CPAM, que tem, entre suas competências, a de prestar assistência técnica a EMRMS com vistas ao apoio na elaboração de programas e projetos de desenvolvimento metropolitano e na integração das funções públicas de interesse comum.

6. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades da sua função pública? Exemplifique.

R.: Com dito, a vigência da LC 41/2014 impõe a CPAM/SEDUR a atribuição de prestar apoio técnico à Entidade Metropolitana, assim sendo, sua vigência contribui de forma positiva para aproximação da SEDUR aos membros de outros entes federados, na união de forças para o planejamento das Funções Públicas de Interesse Comum na RMS.

Lembro que o Secretário da SEDUR atua de forma interina como Secretário Geral da Entidade Metropolitana, sendo o representante legal da EMRMS. Entre suas atribuições, o Secretário Geral deve executar as deliberações do Colegiado Metropolitano, convocar audiências públicas, decidir sobre recursos administrativos interpostos em razão de audiências públicas, convocar reuniões do Colegiado Metropolitano, mediante edital, entre outras.

Vale pontuar que o Presidente da EMRMS é o Governado do Estado da Bahia, tendo entre suas atribuições presidir as reuniões do Colegiado Metropolitano, que é composto pelos 13 prefeitos da RMS e o Governador do Estado da Bahia.

7. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 alterou os mecanismos ou formas de diálogo com outros órgãos ou entidades integrantes da Região Metropolitana de Salvador? Exemplifique.

R.: A Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador é uma Autarquia Intergovernamental de Regime Especial, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de direito público. Participam compulsoriamente os entes da Federação que integram a Região Metropolitana de Salvador, nos termos das orientações fixadas pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 1.841 e 1.842.

A sua vigência altera os mecanismos relacionados à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador, o que constitui a sua finalidade.

São Funções Públicas de Interesse Comum do Território da Região Metropolitana de Salvador:

- Mobilidade urbana;
- Transporte público de qualquer natureza;
- Saneamento básico;
- Aproveitamento de recursos hídricos;
- Preservação de meio ambiente;
- Distribuição de gás canalizado;
- Habitação popular;
- Manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana;
- E, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo.

Estrutura da Entidade Metropolitana de Salvador:

Figura 01: Estrutura de Governança EMRMS



O Estatuto da Metrópole estabelece conceitos que estavam dispersos nos diversos instrumentos de política urbana, a exemplo dos conceitos de função pública de interesse comum, gestão plena, governança interfederativa, metrópole, região metropolitana, plano de desenvolvimento urbano integrado, dentre outros.

No que se refere à gestão plena, no Estado da Bahia, estamos em processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI/RMS (<https://pduirms.com.br/>), instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da Região Metropolitana.

Os demais requisitos exigidos para a gestão plena já estão instituídos no Estado:

- Formalização legal da Região Metropolitana (Lei Complementar Federal n.º 14/1973);
- Instituição de governança interfederativa através da Entidade Metropolitana da RMS (Lei Complementar Estadual n.º 41/2014);
- Órgão responsável pelo banco de dados georreferenciado (INFORMS/CONDER).

Figura 02: Gestão Plena - Estado da Bahia



8. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador trouxe ganhos orçamentários e de planejamento estratégico para os órgãos ou entidades a integram? Exemplifique.

R.: A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é uma oportunidade de identificar e solucionar os conflitos e sinergias relacionados à dinâmica urbana metropolitana e à organização, planejamento e execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC's) do Território Metropolitano de Salvador.

O plano em questão contempla as FPIC's estabelecidas pela LC 41/2014 na seguinte composição temática para efeito de planejamento metropolitano:

- Desenvolvimento Socioeconômico
- Mobilidade
- Ordenamento, Uso do solo e Habitação
- Meio Ambiente e Saneamento

Pretende-se desenvolver uma agenda de sustentabilidade urbana que englobe os modelos da racionalidade eco energética, equilíbrio metabólico, pureza, cidadania, patrimônio, eficiência e equidade.

Para alcançar tais objetivos, serão criadas estratégias de gestão compartilhada entre municípios da RMS e estado.

Além do Plano Integrado propriamente dito, que trará diretrizes para a gestão das FPICs e o macrozoneamento, que é a expressão primordial do ordenamento territorial do PDUI, deverá transpor às unidades que define o desejo de cidade apreendido no processo de interação social, as tendências e oportunidades favoráveis ao desenvolvimento sustentável e as funções espaciais e de infraestrutura.

Nesse processo, o PDUI irá construir um Projeto Estratégico, entendido como instrumento integrado ao planejamento de desenvolvimento territorial que traz instrumentos adicionais para viabilizar a sua implementação, relacionados a um rol de planos, projetos e programas voltados ao desenvolvimento institucional, social, econômico, cultural e ambiental do território metropolitano.

ANEXO E – ENTREVISTA 5

Nome: Antônio Carlos Magalhães Neto

Órgão/Entidade pública: Prefeitura de Salvador

Função pública: Prefeito de Salvador 2013-2020

1. Qual o nível do seu conhecimento sobre a Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador?

R.: X Ruim X Regular X Bom X **Ótimo**

2. Qual o nível do seu conhecimento sobre o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a governança das Regiões Metropolitanas?

R.: X Ruim X Regular X Bom X **Ótimo**

3. A vigência da Lei Complementar Estadual n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades do órgão/entidade a que pertence? Exemplifique.

R.: A instituição de Região Metropolitana é muito importante para permitir a gestão de interesses e políticas públicas de modo mais eficiente e organizado entre Municípios limítrofes. A vigência da LC 41/2014 deveria ser um ponto de partida para a melhoria de muitas políticas públicas em Salvador e seu entorno. Todavia, a prefeitura de Salvador percebeu que o conjunto de medidas proposto pelo Estado não conferia o devido respeito aos interesses dos Municípios. A LC 41/2014, desde a sua tramitação rápida em regime de urgência na Assembleia Legislativa, atropelando o devido processo legal, sem o devido debate com todos os Municípios e até mesmo com a oposição ao governo, não acolheu todas as possibilidades, nem previu os melhores critérios de distribuição do peso representativo entre os seus integrantes.

Assim, em geral, a lei não impactou as atividades da Prefeitura.

4. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador impactou as atividades da sua função pública? Exemplifique.

R.: Como disse anteriormente, a LC 41/2014 não beneficiou o Município de Salvador. Desta forma, procurei dialogar com o então governador, Jacques Wagner, para costurar uma implementação da lei de modo mais participativo, com a devida importância dos municípios, e considerando todos as vantagens que Salvador conferiria à RMS, pois se trata da capital, de onde a maior parte dos recursos para auxiliar financeiramente as ações seria extraído.

No entanto, percebemos que o governo do Estado paulatinamente queria impor sua agenda. Com isso, não indicamos um membro efetivo para participar do Conselho Metropolitano, e resolvemos ingressar com uma ADI no STF contra a referida lei.

5. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 alterou os mecanismos ou formas de diálogo com outros órgãos ou entidades integrantes da Região Metropolitana de Salvador? Exemplifique.

R.: Não, pois o Município de Salvador resolveu não participar do sistema, que tendia ao fortalecimento dos poderes do Estado.

6. A vigência da Lei Complementar n.º 41/2014 que instituiu a Região Metropolitana de Salvador trouxe ganhos orçamentários e de planejamento estratégico para os órgãos ou entidades a integram? Exemplifique.

R.: O Município de Salvador continua como antes, tendo sucesso em suas ações e políticas públicas em razão da boa gestão da prefeitura municipal. A LC 41 não trouxe qualquer proveito ao Municípios.