

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

**REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS: uma análise da lei
complementar nº 636/2014**

Oswaldo Cedorio dos Santos Júnior

**BRASÍLIA/DF
2015**

OSVALDO CEDORIO DOS SANTOS JÚNIOR

REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS: uma análise da lei complementar nº 636/2014

Artigo científico apresentado ao Curso de Pós-graduação *Latu Sensu* em Direito do Saneamento, como requisito parcial para obtenção do grau de especialização.

Orientador: Prof. Alexandre Araújo Godeiro Carlos

REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS: uma análise da lei complementar nº 636/2014

Oswaldo Cedorio dos Santos Júnior

Sumário: Introdução. 1. Conceito de Saneamento, Saneamento ambiental e Saneamento Básico. 2. Breve histórico da urbanização brasileira e da prestação de serviço de saneamento básico. 3. Competência do Estado Federado e a obrigatoriedade de participação dos municípios integrantes e do Estado nas decisões do ente regional: diferenciação de interesse comum e interesse local. 4. Análise da Lei Complementar nº 636/2014 e a forma de gestão dos serviços de água potável e esgotamento sanitário. Conclusão

RESUMO

O saneamento é assunto de grande relevância e intimamente ligado com saúde pública. Inicialmente ligado ao ramo da saúde pública, tamanha sua relevância, que foi destacado em matéria específica de estudo, planejamento e execução. Com a crescente mudança da população brasileira do meio rural para o urbano, foi necessário o planejamento do saneamento básico no Brasil, principalmente no que toca ao fornecimento de água potável e esgotamento sanitário. Assim, o governo federal criou o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, objetivando um grande desenvolvimento no setor, com elevados aportes financeiros para a consecução dos objetivos. Através do PLANASA o saneamento básico no Brasil cresceu consideravelmente, apesar da meta do plano não ter sido alcançada. Com a extinção do PLANASA novas frentes de atuação foram criadas e concomitantemente as regiões metropolitanas fizeram com que o saneamento básico fosse tratado em dimensão maior que o território municipal. Fez-se necessário uma análise regional sobre o saneamento básico e como deve ser a gestão deste serviço público. A partir disto se buscou analisar a então criada Lei Complementar 636/2014, que inaugurou juridicamente a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, fazendo um estudo da norma e confrontando com o entendimento vencedor da ADI 1842/RJ, relativamente a forma de gestão compartilhada dos entes regionais que participam da metrópole.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Regiões Metropolitanas. Estatuto da Metrópole. Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

RESUMEN

El saneamiento es un tema muy relevante y estrechamente vinculada con la salud pública. Inicialmente unido a la rama de la salud pública, tal su importancia, que se destacó en un campo específico de estudio, planificación y ejecución. Con la creciente

tendencia de cambio de la población del campo para el medio urbano, fue necesario la planificación de saneamiento urbano en Brasil, sobre todo cuando se trata de proporcionar agua potable y saneamiento. Por lo tanto, el gobierno federal creó el *Plano Nacional de Saneamento* - PLANASA, apunta un gran desarrollo en el sector, con importantes contribuciones financieras a la consecución de objetivos. Por PLANASA, el saneamiento en Brasil ha crecido considerablemente, a pesar de que no se logró el objetivo del plan. Con la extinción de PLANASA nuevos frentes de actuación se crearon y concomitantemente las áreas metropolitanas han causado que el saneamiento fue tratado en una dimensión mayor que lo de una ciudad. Era necesario un examen regional sobre el saneamiento y la forma de ser de la gestión de este servicio público. De esto se trató de analizar la recién hecha Ley Complementaria 636/2014, que legalmente inauguró la Región Metropolitana de Florianópolis, haciendo un estudio de la norma y hacer frente con el entendimiento ganador del fallo ADI 1842/RJ, con respecto a la forma de gestión compartida de las entidades regionales en la metrópoli.

Palabras clave: Saneamiento Básico. Las regiones metropolitanas. Estado de Metrópolis. Región Metropolitana de Florianópolis.

INTRODUÇÃO

Tratar-se-á neste artigo sobre o saneamento básico, especificamente sobre o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário prestado de forma regionalizada, com foco na Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

Para se chegar ao objeto deste estudo, fez-se necessário uma análise do conceito amplo de saneamento, que possui íntima ligação com saúde, com foco na prevenção de doenças e melhoria na qualidade de vida.

A partir disto, convergiu-se para o conceito de saneamento básico, que possui um campo mais restrito, focado nas quatro vertentes dispostas na Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a saber: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, por fim, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Sequencialmente, será analisada a crescente mudança da população brasileira de rural para urbana, bem como o desenvolvimento, implantação e expansão do saneamento no Brasil.

Assim, na década de 50 iniciou-se um processo de independência do saneamento básico, criando-se autarquias específicas para a prestação do serviço e, logo após, um modelo que gerou o maior desenvolvimento no setor de saneamento, através de incentivos vindos principalmente do então criado Banco Nacional de Habitação – BNH, iniciando-se em 1971 o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, com nítido foco na prestação de serviços pelas empresas de economias mistas dos Estados Federados.

Após a análise histórica do saneamento básico, com estudo também da Lei nº 10.257/2001, de 05 de janeiro de 2007, denominada de Estatuto da Cidade; da Lei nº 11.445/2007 que se tornou o marco regulatório do saneamento básico no Brasil e; da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada de Estatuto da Metrópole, passou-se o estudo da competência constitucional do Estado Federado para criar Regiões Metropolitanas.

No estudo da competência constitucional do Estado Federado para criar as regiões metropolitanas, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, foram analisados os votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, principalmente o entendimento do voto condutor do acórdão que estabeleceu a forma de gestão compartilhada entre os entes públicos envolvidos na região metropolitana.

E, através da competência do Estado Federado em criar regiões metropolitanas, o Estado de Santa Catarina, utilizando-se desta autorização constitucional, criou a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, visando uma regulamentação regional, através de gestão compartilhada para o funcionamento e a prestação de serviços públicos de forma ampla. Foi, então, promulgada a Lei Complementar nº 636/2014.

Diante do entendimento que restou vencedor na ADI 1842/RJ, pretende este estudo demonstrar a conformação – ou não – da então criada Lei Complementar nº 636/2014 com o entendimento vencedor da ADI 1842/RJ. Saber se a forma de gestão regionalizada criada pela lei complementar estadual está de acordo com a gestão compartilhada das regiões metropolitanas que foi o entendimento vencedor da

ação direta de inconstitucionalidade citada, focando na gestão e execução dos serviços de saneamento básico da região.

1. CONCEITO DE SANEAMENTO, SANEAMENTO AMBIENTAL E SANEAMENTO BÁSICO

Como assunto inicial ao presente trabalho, necessário algumas explicações sobre o conceito de saneamento.

O Dicionário Aurélio traz o conceito de saneamento remetendo à palavra sanear, a qual é devidamente explicada em seus vários sentidos:

Saneamento. S. m. Ato ou efeito de sanear.

Sanear. [Do lat. *Sanu*, 'são', + -ear.] V. t. d. **1.** Tornar são, habitável ou respirável: *O governo pretende sanear pântanos.* **2.** Curar, sarar, sanar: *sanear enfermos.* **3.** Remediar, reparar: *O jovem governador dispôs-se a sanear os erros da administração anterior.* **4.** Restituir ao estado normal; tranquilizar: *A medida saneará os ânimos exaltados.* **5.** Pôr ou estabelecer em princípios morais estritos: *sanear uma administração.* **6.** Pôr cobro a; desfazer: *É impossível sanear tanta corrupção sem medidas enérgicas.* **7.** Perdoar, desculpar. T. d. e i. **8.** *Desus.* Reconciliar (-se), congraçar(-se) [Conjug.: v. *frear.*]¹

Costa, Pontes e Moraes fazem uma distinção interessante entre a percepção popular e o domínio da técnica na obra que recebeu o segundo lugar no Prêmio OPS/AIDIS de Contextualização do Saneamento Ambiental e Saúde em Países da Região da América Latina e Caribe:

A percepção popular sobre a palavra 'saneamento' está associada ao esgotamento sanitário, possivelmente, devido ao uso do termo em espanhol (*saneamiento*), que tem esse sentido, e ao fato de ser bastante comum, no Brasil, a utilização de algumas palavras desse idioma. No domínio da técnica da engenharia sanitária e áreas afins, o termo 'saneamento' é tomado em seu sentido amplo, embora variando de acordo com a formação dos técnicos e de sua inserção

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa.** 2. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 1545.

profissional. Assim, o termo saneamento está associado ao controle de doenças, ao bem-estar e à proteção ambiental.²

No campo da saúde o conceito de saneamento está intimamente ligado a prevenção de doenças e melhoria da qualidade de vida de uma população.

A Organização Mundial da Saúde – OMS traz o conceito de saúde em sua Constituição de 1946 como sendo “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade.”³ E para a OMS conseguir seu objetivo, relaciona dentre várias funções a serem desenvolvidas o melhoramento do saneamento, o qual está incluído seu artigo segundo, alínea *i*.

Fernando Aith explica:

O saneamento também pode ser entendido com o conjunto de medidas que tem por objetivo preservar ou modificar as condições do ambiente, com finalidade de promover condições ambientais adequadas à população, promovendo equilíbrio ambiental e reduzindo ou eliminando riscos ambientais à saúde da população. Em geral, as atividades de saneamento têm como finalidades o controle e a preservação de doenças, a melhoria da qualidade de vida da população, a melhoria da produtividade do indivíduo e a facilitação da atividade econômica. Essa concepção mais genérica de saneamento tem recebido a denominação de ‘saneamento ambiental’, que engloba tanto as ações tradicionalmente chamadas de saneamento básico, como o abastecimento ou tratamento de água, quanto outras ações que abrangem também o controle de animais e insetos, o saneamento de alimentos, escolas, locais de trabalho, espaços de lazer, habitações e de outros espaços públicos em geral.

No campo da saúde é comum utilizar-se a denominação ‘saneamento ambiental’ para tratar das questões relacionadas diretamente com as condições que influem na saúde humana.⁴

² COSTA, Alexandre Monteiro; PONTES, Carlos Antônio Alves; MORAES, Luiz Roberto Santos. **O contexto do saneamento ambiental no Brasil.** Disponível em: <http://www.academia.edu/4426642/O_contexto_do_saneamento_ambiental_no_Brasil>. Acesso em: 24 de ago de 2015.

³ Conceito extraído do preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde. Disponível em <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>>. Acesso em: 18 de ago. 2015.

⁴ AITH, Fernando. Saúde e Saneamento no Brasil: Aspectos Conceituais e Regulatórios e os Desafios para a Adoção de Políticas Públicas Intersetoriais no País. *In*: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07.** São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 239-240.

Analisando a lição de Fernando Aith, pode-se chegar a conclusão que o conceito de saneamento básico é mais restrito que o conceito de saneamento ambiental.

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) ao se referir ao saneamento, trata um conceito mais alargado, pois se refere ao saneamento ambiental, facilmente identificável no inciso I, do artigo segundo:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.⁵

Já a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, considerada o novo marco regulatório do Saneamento Básico no Brasil, traz o conceito legal desta expressão mais estrita:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:
I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:
a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o

⁵ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.⁶

Assim, para efeitos da Lei 11.445/2007⁷, o saneamento básico possui quatro vertentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O abastecimento de água potável nada mais é que o fornecimento de água em condições para o consumo humano após seu devido tratamento químico, sendo considerado este serviço desde sua captação até as ligações prediais.

Já o esgotamento sanitário tem a finalidade de coletar os resíduos provenientes das ligações prediais até a destinação final no meio ambiente, compondo-se das etapas de coleta, transporte e disposição final.

A limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos se refere a coleta e transporte do lixo doméstico e também o lixo originário da limpeza de logradouros e vias públicas.

Por fim, o último serviço que compõe o saneamento básico é a drenagem e manejo de águas pluviais, ou seja, o transporte através de galerias das águas que correm nos logradouros públicos e devem ser escoados para evitar alagamentos, principalmente nos dias atuais onde a camada asfáltica dificulta o escoamento.

Passado o conceito amplo de saneamento até a definição doutrinária e legal do saneamento básico, necessário uma análise histórica da urbanização e da prestação deste serviço no Brasil.

⁶ BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

⁷ Ibid. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

2. BREVE HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO

A urbanização no Brasil vem crescendo nas últimas décadas. De um país eminentemente rural na década de 1930, a população começou a migrar para as cidades, reformulando o cenário nacional. Inicia-se o crescimento urbano no Brasil.

O Brasil sofreu uma transferência do rural para o urbano de forma desorganizada, o que refletiu em vários setores, tais como moradia, mobilidade urbana e saneamento básico.

A migração das pessoas que residiam no interior para os grandes centros, em especial nas proximidades do litoral, gerou um aumento significativo da população dessas cidades que não conseguiam planejar um ambiente adequado de acordo com a elevada demanda de habitantes que chegavam a todo momento, fazendo com que os serviços públicos sofressem prejuízo significativo na sua execução e expansão.

Sonaly Cristina Rezende e Léo Heller trazem em percentuais a rápida transferência da população rural para a urbana:

A evolução do Grau de Urbanização no Brasil espelha a velocidade das transformações: em 1950, alcançava cerca de um terço da população do País; vinte anos depois, mais da metade da população já residia em áreas urbanas. No ano de 2000, cerca de 81% dos domicílios do País situavam-se nas áreas urbanas.⁸

Várias constituições foram criadas durante esta transformação do Brasil rural para o Brasil urbano, mas a que revolucionou na regulamentação urbanística foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

E a Constituição de 1988 traz uma forma organizada de reformulação do meio urbano, transferindo legal e politicamente aos municípios autonomia para uma gestão equilibrada e com vistas a um ambiente organizado.

⁸ REZENDE, Sonaly Cristina. HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. aum. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 254.

Como continuação das políticas estabelecidas na Constituição de 1988, várias legislações foram criadas, sendo a de maior relevo para a reorganização dos centros urbanos a Lei nº 10.257, de 10.07.2001, conhecida também como Estatuto da Cidade. Esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

O Estatuto da Cidade criou direito, mas também várias obrigações que os municípios devem seguir para se adaptar a legislação vigente. Uma das grandes obrigações foi a instituição de um Plano Diretor Municipal, documento básico de política urbanística, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, onde delineará o planejamento e as ações para a implantação desta nova ordem jurídica, condizentes com o panorama da função social e ambiental das propriedades.

Em continuação ao caminho trilhado pela Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, criaram-se várias leis regulamentando as matérias relacionadas com a ordem jurídico-urbanística.

Neste emaranhado legal, e após dez anos de tramitação, é sancionada a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Conhecida como Estatuto da Metrôpole, esta norma federal visa estabelecer o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelo Estado. Seu artigo primeiro é esclarecedor no seu objetivo:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrôpole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das **funções públicas de interesse comum** em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.⁹

- sem grifos no original

⁹ BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Muitos dos serviços de interesse locais, que são de competência dos municípios, ao transcenderem as barreiras da cidade transmudam-se para um interesse maior, de todos os integrantes da região metropolitana, passando a ser um interesse comum e deixando o campo exclusivo de competência municipal.

Esta mudança de panorama dos serviços públicos é que faz nascer uma gestão compartilhada entre todos os integrantes da metrópole, inclusive o Estado membro, o que será analisado quando da análise dos fundamentos da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ.

O Estatuto da Metrópole tem íntima ligação com a lei federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, pois deve respeitar as normas gerais de direito urbanístico estabelecidos nesta lei, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, conforme determina o seu parágrafo segundo do artigo primeiro.

Relativamente ao setor do saneamento básico, iniciou-se nas décadas de 1950 e 1960 significativas mudanças na política de saneamento, objetivando a autonomia dos sistemas e conseqüentemente melhoria da prestação dos serviços.

Sonaly Cristina Rezende e Léo Heller trazem a mudança na gestão, inicialmente por meio de autarquias e depois pelas criações das empresas de economia mista pelos Estados Federados:

Surgiram as autarquias na década de 1950 e, na década de 1960, o modelo de gestão representado pelas empresas de economia mista recebeu incentivos por parte dos agentes financiadores – SUDENE, BID, BNH –, e as CESBs constituíram as principais representantes desse modelo.¹⁰

Este novo modelo de gestão tinha a seu favor a facilidade na obtenção de recursos pelas companhias estaduais, inclusive com valores provenientes do FGTS. A partir de 1967, com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, este tornou-se o agente financiador da política nacional de saneamento.

¹⁰REZENDE, Sonaly Cristina. HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. aum. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 257.

Iniciava-se no Brasil, em 1971, o que se objetivava ser o maior programa de desenvolvimento no setor de saneamento no Brasil: Plano Nacional de Saneamento – PLANASA. Este plano tinha um objetivo principal que era o crescimento na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, todavia, tinha também uma meta paralela estabelecida pelo então governo militar, que era a geração de empregos, impulso ao desenvolvimento econômico e ter a aprovação da população, com vistas a afastar a rejeição da nova situação política.¹¹

O PLANASA criou um modelo que envolveu os três níveis de governo: União, Estados e Municípios. A obra Saneamento Básico no Brasil, coordenada por Carolina Mota explica:

O modelo contratual pensado para o saneamento básico na década de 70 assentava-se numa aliança tripartite entre União, Estados e Municípios. Os últimos, na qualidade de – na ampla maioria das situações – titulares do serviço, não dispunham das melhores condições técnicas e orçamentárias para fazê-lo deslançar. Assim, foram criadas empresas estatais estaduais, sob a forma de sociedade de economia mista, às quais seria incumbida a tarefa de prestar o serviço, por meio de celebração de contratos de concessão com o poder público municipal. À União, finalmente, competiria, por intermédio dos órgãos do Sistema Financeiro de Habitação, proporcionar mecanismos de financiamento capazes de tornar viável a rápida expansão do abastecimento de água e da coleta e tratamento de esgoto em todo o Brasil.¹²

Em verdade, o governo federal através do PLANASA tinha nítida intenção de centralização dos serviços nas empresas estaduais e justificava tal posição como que para “uniformizar a política nacional”. Sonaly Cristina Rezende e Léo Heller explicam a manobra política empreendida para transferir os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios para as CESBs¹³:

¹¹ REZENDE, Sonaly Cristina. HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. aum. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 257.

¹² CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Regulação e Federalismo no Serviço Público de Saneamento Básico. In: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 93.

¹³ Companhias Estaduais de Saneamento Básico

As principais justificativas para a exclusão dos municípios do processo de financiamento do PLANASA estavam assentadas na pretensa viabilização econômica do modelo. O paradigma da auto-sustentação tarifária, segundo a qual as tarifas deveriam ser capazes de cobrir os custos de operação, manutenção e amortização dos empréstimos, norteou a PLANASA. A auto-sustentação deveria ser comprovada através de um estudo de viabilidade econômica – de cada financiamento e de uma análise de viabilidade global financeira no âmbito de cada CESB. Este conceito era complementado com o do subsídio-cruzado, segundo o qual eram cobradas tarifas únicas para todo o Estado, a fim de viabilizar o sistema globalmente, já que os municípios menores eram, sozinhos, incapazes de atingir a auto-sustentação. Os municípios, segundo o argumento dos agentes financiadores do PLANASA, deveriam transferir os serviços de saneamento às CESBs, com o objetivo de uniformizar a política nacional, sendo a centralização das ações um instrumento eficiente para a eliminação do peso das pressões locais que impediam a adoção de tarifas realistas.¹⁴

Infelizmente, o progresso demonstrado inicialmente com o PLANASA foi decaindo paulatinamente, sendo um dos motivos a não adesão de muitos municípios importantes para o plano e a perda das linhas de financiamentos em que ele se escorava, até que em 1986 foi extinto o BNH e o PLANASA entrou em declínio, esfriando a evolução ocorrida em grandes locais do Brasil e sem que suas metas fossem atingidas.

Após o declínio do PLANASA e sua total extinção, o saneamento básico no Brasil passou por um período de estagnação. Com o retorno de seu crescimento e após a Constituição da República de 1988, com foco na política federal de saneamento, foi criada a lei nº 11.445/2007, que dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico, sendo considerado o novo marco regulatório do saneamento básico no Brasil.

A lei nº 11.445/2007 ampliou o conceito legal de saneamento básico, pois incluiu não só o fornecimento de água potável e o esgotamento sanitário, como

¹⁴ REZENDE, Sonaly Cristina. HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. aum. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 270.

também a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Esta lei criou um novo perfil na prestação do serviço de saneamento básico, buscando adequar a realidade atual com a nova necessidade de adequação das empresas estaduais à nova legislação. A lei 11.445/2007 exigiu, de imediato,

plano de saneamento básico e regulação independente como condição de validade para futuros contratos, prestação pela via contratual (se efetuada no âmbito de cooperação interfederativa) e estreita articulação entre as funções de planejamento, regulação e prestação de serviços.¹⁵

O plano de saneamento básico mencionado nessa lei foi criado pelo governo federal através da Portaria Interministerial nº 571, de 05 de dezembro de 2013, denominando-se de PLANSAB (Plano Nacional de Saneamento Básico), prevendo metas para um período de 20 anos, com estimativa de investimento no valor de R\$ 508,4 bilhões. Tem como objetivo uma ampliação no setor de saneamento, com previsão de chegar a 99% de cobertura de água potável em todo o Brasil e 93% de esgotamento sanitário.¹⁶

No tocante a titularidade muitos debates foram feitos sobre a necessidade ou não de constar expressamente quem detinha tal competência, principalmente quando se tratava do assunto em âmbito metropolitano. Resolveram não determinar expressamente a titularidade, constando apenas a expressão “o titular dos serviços”.

Os serviços de saneamento básico, de acordo com a lei citada, e como já dito acima, são o fornecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; todos serviços de interesse local. E a Constituição Federal de 1988 já

¹⁵ SOUZA, Rodrigo Pagani. Planejamento dos Serviços de Saneamento Básico na Lei Federal nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. *In*: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 33-34.

¹⁶ PLANSAB – **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/governo-federal-aprova-plano-nacional-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

determinava no inciso V do artigo 30 que o titular são os municípios. Portanto, numa análise sistemática, pode-se afirmar que o titular é o município. Mas isto não é tão simples como parece.

A par da titularidade da prestação dos serviços de saneamento básico pelos municípios, como regra, uma situação peculiar traz dúvida, principalmente quando analisado o artigo 25, §3º da Constituição Federal de 1988, que trata da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelos Estados Federados.

Neste ponto, criou-se uma dúvida legal sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ou seja, passou-se ou não a titularidade exclusiva para o Estado Federado através do citado artigo, que estabeleceu a criação destes aglomerados de municípios, acrescentando também a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum?

E essa dúvida deixou a análise doutrinária para ser tratada em detalhes pelo Supremo Tribunal Federal através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, que tinha como objeto a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 87/1997, da Lei nº 2.869/1997 e do Decreto nº 24.631/1998, que instituíram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, e que será devidamente analisada seus fundamentos que levaram a inconstitucionalidade das normas, nos itens subsequentes do presente artigo.

Convergindo o presente estudo para a região da Grande Florianópolis, tem-se a afirmar que, a exemplo de outros centros urbanos, não houve um crescimento organizado das cidades, objetivando uma gestão adequada dos serviços públicos, parcelamento do solo urbano, mobilidade urbana, saneamento básico, enfim tudo foi surgindo diante da necessidade do momento, sem uma visão de futuro.

Com isto, as cidades da Grande Florianópolis foram crescendo e se conurbando sem uma gestão integrada dos municípios vizinhos, o que reflete atualmente em vários campos, principalmente mobilidade urbana e saneamento básico, pontos que há uma estreita necessidade de atuação conjunta para um desenvolvimento adequado e com visão de futuro.

Objetivando um início legal para uma estruturação conjunta, o Estado de Santa Catarina apresentou o projeto de Lei Complementar nº 01/2014, que culminou com a aprovação da Lei Complementar nº 636, de 9 de setembro de 2014, criando legalmente a Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

E o objetivo deste artigo é demonstrar a adequação ou não da Lei Complementar Estadual nº 636/2014, com vista a uma gestão integrada que foi o norte da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 1842/RJ, compatibilizando com a melhor interpretação da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 11.445/2007 e o Estatuto da MetrÓpole.

3. COMPETÊNCIA DO ESTADO FEDERADO E A OBRIGATORIEDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES E DO ESTADO NAS DECISÕES DO ENTE REGIONAL: DIFERENCIAÇÃO DE INTERESSE COMUM E INTERESSE LOCAL

Inicialmente, deve-se conceituar as três formas de integração de municípios: Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões.

As três formas possuem características semelhantes, eis que são junções administrativas de municípios, mas em cada uma há um ponto de destaque, ora com a existência de município pólo; ora com objetivos comuns, apesar da descontinuidade urbana.

Alexandre de Moraes destaca a diferença entre os três complexos:

As regiões metropolitanas são conjuntos de municípios limítrofes, com certa continuidade urbana, que se reúnem em torno de um município-pólo, também denominado município-mãe. *Microrregiões* também constituem-se por municípios limítrofes, que apresentam características homogêneas e problema em comum, mas que não se encontram ligados por certa continuidade urbana. Será estabelecido um município-sede. Por fim, *aglomerados urbanos* são áreas urbanas de municípios limítrofes, sem um pólo, ou mesmo uma sede. Caracterizam-se pela grande densidade demográfica e continuidade urbana.¹⁷

¹⁷ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. Ed. Atualizada até a EC nº 55/07. São Paulo: Atlas, 2007. p. 680-681.

Passando, agora, para o tema competência legislativa, no que se refere a criação destes aglomerados urbanos há uma inovação pela Constituição Federal de 1988, já que antes as regiões metropolitanas (e somente elas) eram instituídas por competência da União.

A Constituição de 1967 incluiu tal atribuição no Título da Ordem Econômica e Social, mantendo-se neste título também na Emenda Constitucional nº 01 de 1969, que sofreu pequena alteração no texto, mas ainda com a competência da União:

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.¹⁸

Portanto, a Constituição de 1988 inovou a competência legislativa, modificando-a. Assim, para a criação de regiões metropolitanas, transferiu-se a competência da União para os Estados Federados; deslocando o assunto para o Título da Organização do Estado, no Capítulo III, Dos Estados Federados, em seu artigo 25, §3º:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.¹⁹

Portanto, a atual constituição federal inovou nesta competência, transferindo o assunto para o ente com maior interesse e mais próximo das particularidades que estão relacionadas com os centros urbanos.

¹⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**. Brasília, 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

Além disto, acrescentou à competência a possibilidade de criação de aglomerados urbanos e microrregiões, o que não era mencionado na constituição anterior.

Em verdade, tal atitude da Constituinte foi sensata e analisando com mais acuidade os interesses dos entes diretamente relacionados com a questão regional. O Estado Federado tem mais conhecimento das necessidades locais e regionais do que a União. A relação Estado e Município é mais presente e concreta em relação a realidade dos serviços locais ou de interesse comum.

Assim, a transferência da competência ao Estado Federado foi coerente e dentro de uma realidade cada vez maior no Brasil, onde há um deslocamento das áreas rurais para os centros urbanos há décadas, com elevado aumento das populações dos municípios, principalmente aqueles rodeados pelas capitais brasileiras, iniciando um processo de conurbação a ponto de vários serviços públicos terem a necessidade de análise de toda a região e não mais particularmente pelo município.

No caso da Grande Florianópolis não foi diferente. Atualmente, a uma mistura evidente e impossível de afastar entre os quatro maiores municípios da Grande Florianópolis: Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu.

Com a criação pela Lei Complementar nº 636/2014 da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, foram acrescentados aos quatro municípios de maior população, Águas Mornas, Antônio Carlos, Santo Amaro da Imperatriz, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos, também membros pertencentes da então criada região.

Desta forma, o Estado de Santa Catarina, tomando como particularidade deste trabalho, possui muito mais conhecimento da situação econômica, social e política destes municípios que a própria União. Acertada, portanto, a transferência da competência para os Estados Federados.

Assim, a nova ordem constitucional determinou que os Estados Federados possuem tal competência. Mas qual a dimensão desta competência? Devem apenas

criar e deixar a organização e gestão por parte dos municípios envolvidos, afastando-se da gestão? Ou também terão competência para os assuntos de interesses comum, conforme parte final do parágrafo terceiro do artigo 25 da Constituição de 1988?

Antes de definir a amplitude desta competência constitucional, deve ser analisado o conceito de interesse local e interesse comum.

Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro*, ensina:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional o nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza 'o interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.²⁰

Portanto, o interesse local não significa exclusividade do ente municipal, já que sempre haverá em maior ou menor grau o interesse do Estado ou da União. *“Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.”*²¹

Todavia, o interesse comum regional nada mais é que a ampliação de um interesse local para além do território de um município, ou seja, algo que está ligado a região de mais de um município, atribuindo uma importância regional ou comum daqueles entes próximos.

Alaôr Caffé Alves dimensiona com perfeição o conceito de função pública de interesse comum:

1) a 'função pública' (...) não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões,

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 111.

²¹ Id. p. 136.

mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.). (...)

2) o 'interesse comum' (...) implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos. Esse vínculo gera a exigência de uma interdependência operacional, conforme certos objetivos comuns, cujos critérios poderão variar em termos de disposições geográficas dos fatores naturais; de bacias hidrográficas; de peculiaridades do sítio urbano; de controle ambiental; de fontes de recursos naturais; de dimensões das infra-estruturas urbanas; de disponibilidade ou capacidade de mobilizar grandes aportes financeiros ou potenciais técnicos; de racionalização administrativa; de operação de sistemas de efeitos ou impactos difusos; de economias de escala; de deseconomias de aglomerações etc.

Vê-se, pois, que tal conceito (função pública de interesse comum) distingue-se de modo singular do conceito de interesse local, o que demanda uma compreensão bem diversa entre a autonomia dos Municípios tradicionais, envolvendo apenas uma cidade, e a autonomia dos Municípios metropolitanos (ou de aglomerações urbanas ou de microrregiões) que estão inseridos em determinados complexos urbano-regionais, em comunhão recíproca, exigindo medidas interdependentes para dar conta de situações para as quais não pode haver resposta de cada Município isoladamente considerado.

As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca. considerado.²²

O autor, após estabelecer o interesse comum entre os entes integrantes desta região, destaca uma importante atribuição para a execução dos serviços públicos: interdependência operacional. Esta vinculação dos entes regionais é vivenciada faticamente na execução dos serviços comuns, que terão maiores benefícios quando o serviço for prestado regionalmente, objetivando não mais um interesse local, mas sim um interesse de todos. Apenas ressaltou o autor o grau, maior

²² ALVES, Alair Caffé. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL**. São Paulo, n. 21, 57-82, jan./mar. 2001.

ou menor, desta interdependência, tendo em vista alguns fatores já citados, inclusive de ordem natural.

Mas o importante, numa região metropolitana, aglomeração urbana e microrregiões é a ideia de execução de serviços integrada, em conjunto.

Esta transmutação de interesse local para interesse comum é visto em vários serviços públicos. Particularizando tal situação nos serviços de saneamento básico, pode-se citar o entendimento do Ministro Gilmar Mendes ao proferir seu voto na ADI 1842/RJ:

Dessa forma, a função pública do saneamento básico freqüentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Com efeito, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros - por exemplo, aproveitando estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades - como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de deficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superavit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo.

Registre-se que esta integração pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante os arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal nº 11.445/2007 e 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.²³

Estabelecida a diferença entre o interesse comum e local é possível responder que o Estado não só criará uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, como também atuará na gestão dos serviços considerados de interesse comum regional, juntamente com os municípios integrantes do aglomerado criado por lei.

Luciana de Campos Maciel inclina-se por este posicionamento:

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **Diário de Justiça eletrônico**. Publicado em 16 de setembro de 2013. Ementário nº 2701-1. p. 172.

A solução para este impasse, a nosso ver, deve ser extraída dos dispositivos constitucionais que versam sobre a matéria. Evidencie-se que o art. 25, §3º, da CF/88, delegou ao Estado competência para a criação das regiões metropolitanas a fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Fica patente, portanto, que o interesse em se instituir uma região metropolitana é o de cooperação entre entes federativos, a fim de viabilizar a consecução de funções públicas de interesse comum. Nesse ponto, devemos ter em mente que o interesse comum aqui tratado é o interesse tanto dos municípios que fazem parte da região metropolitana, quanto do Estado que a instituiu.²⁴

E o interesse comum ganha maior relevo no saneamento básico, que muitas vezes transpõe os limites de um município, o que se evidencia com maior clareza nas regiões metropolitanas, conforme bem declinado no voto do Ministro Gilmar Mendes, citado alhures.

Maciel arremata:

Evidencie-se, ainda, que as questões relativas a saneamento básico por serem de interesse de todos os entes federativos, é matéria colocada no âmbito da competência comum, conforme dispõe o inciso IX do art. 23 da CF/88. Isto significa dizer que a Constituição Federal não delegou poderes exclusivos ao Estado para que este delibere sobre os assuntos de saneamento básico, inclusive nas chamadas regiões metropolitanas. Conforme prescreve o parágrafo único do artigo citado; 'lei complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.'

Por essas razões, podemos afirmar com firmeza que as decisões das regiões metropolitanas deverão ser tomadas em conjunto, de forma que as opiniões dos municípios metropolitanos e do Estado sejam respeitadas e colocadas no mesmo nível hierárquico. Evidencie-se que, se considerássemos os municípios metropolitanos subordinados às decisões do Estado, estaríamos diante de flagrante violação ao princípio federativo, negando o direito aos municípios de exercer sua autonomia político-administrativa.²⁵

²⁴ MACIEL, Luciana de Campos. Da Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento. *In*: MUKAI, Toshio (coord.). **Saneamento Básico: Diretrizes Gerais. Comentários à Lei nº 11.445/07**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p. 50.

²⁵ Id. p. 50-51.

Esta forma de gestão compartilhada sem preponderância do Estado sobre os municípios se evidencia como a melhor a seguir. Todavia, não é um entendimento majoritário, já que há outros autores que defendem a soberania do Estado Federado na tomada de decisões. Inclusive, o próprio relator da ADI 1842/RJ, Ministro Maurício Corrêa, em seu voto, traz o posicionamento de que a posição do Estado deve preponderar.²⁶

Já o Ministro Nelson Jobim em posição diametralmente oposta ao voto do relator, entendeu que a atuação do Estado é meramente procedimental, ou seja, tem competência para criar a região metropolitana e estabelecer as diretrizes para a condução das decisões dos municípios envolvidos através de um ente com funções administrativas e executórias, mas nunca ter poder de decisão ou legislar sobre assuntos de interesse local.²⁷

Alaôr Caffé Alves menciona a criação de uma entidade intergovernamental para a condução e execução dos serviços de interesse comum:

Isto significa que a Constituição Federal preconiza a possibilidade de se instituir uma nova forma de administração regional, no âmbito dos Estados, como um corpo jurídico-administrativo territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional), sem personalidade política - visto que não poderia ter um corpo legislativo próprio - para o qual se conferem competências administrativas intergovernais, destinadas a integrarem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º, da C.F.).

Aqui, o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os Municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para reger sobre os serviços públicos de interesse regional. Entretanto, mediante um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes complementares e supletivas), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser o titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de

²⁶ Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **Diário de Justiça eletrônico**. Publicado em 16 de setembro de 2013. Ementário nº 2701-1. p. 31.

²⁷ Id. p. 86-87.

admitir a participação dos Municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (local).²⁸

Assim, o autor destaca a criação de uma espécie de autarquia para a gestão da administração e execução dos serviços de interesse comum dos entes integrantes. Este ente administrativo e executivo é criado normalmente na lei instituidora da região metropolitana pelo próprio Estado Federado que possui a competência de criar as regiões, conforme Constituição Federal de 1988. Mas a função do Estado Federado não é somente de criar a dita autarquia, mas também participar na tomada das decisões sobre os assuntos de interesses comuns.

E a partir das lições de Alaôr Caffé, o Ministro Ricardo Lewandowski conclui seu voto:

Assim, embora se reconheça que a autonomia municipal assegurada pela Lei Maior não pode ser esvaziada mediante a transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao Estado instituidor da entidade territorial, tal garantia que o texto magno assegura às comunas também não deve, de outra parte, atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo.

Parece-me, portanto, que a gestão compartilhada das novas regiões, previstas no art. 25, § 3º, da CF, entre os Municípios e o Estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional.

Com efeito, uma visão mais ortodoxa ou formalista da autonomia municipal inviabilizaria a administração desses entes regionais, resultando em uma indesejável fragmentação do processo de tomada de decisões, inevitavelmente tísido por uma ótica local, em detrimento dos interesses comuns.²⁹

E o Ministro arremata sua conclusão de voto da seguinte forma:

²⁸ ALVES, Alaôr Caffé. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL**. São Paulo, n. 21, 57-82, jan./mar. 2001.

²⁹ Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **Diário de Justiça eletrônico**. Publicado em 16 de setembro de 2013. Ementário nº 2701-1. p. 247.

Em resumo, entendo, na mesma linha dos votos proferidos pelos Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que a constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, previstas no art. 25, § 3º, da CF, está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o Estado instituidor e os Municípios que as integram, sem que se exija uma participação paritária relativamente a qualquer um deles.³⁰

Portanto, a Constituição Federal de 1988 não só autorizou o Estado Federado a criar as Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, como também concedeu o poder de gestão compartilhada com os Municípios integrantes do ente regional. O Estado Federado tem poder de decisão.

A parte final da conclusão do voto do Ministro Ricardo Lewandowski traz um assunto que também deve ser levado em consideração na gestão do ente regional criado: participação dos municípios sem necessidade de igualdade de voto nas decisões.

Isto reflete no potencial de cada município. É sabido que há serviços que a pretexto de ser de interesse local não são viáveis técnica e economicamente de forma isolada por determinado município. Isto reflete na tomada de decisões por parte deste município quando integrante de uma região metropolitana. Isto porque não se pode dar a ele o mesmo peso na tomada de decisões em confronto com municípios que possuem maior poder econômico e técnico na condução de determinado serviço público.

Hely Lopes Meirelles leciona:

É notório que a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitano já não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, mesmo porque seu interesse não é apenas local, mas regional, afetando a vida e a administração de todo o Estado e, não raro, da própria União. Daí porque a Constituição condicionou o estabelecimento destas Regiões a lei complementar estadual, que fixará as diretrizes da regionalização,

³⁰ Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **Diário de Justiça eletrônico**. Publicado em 16 de setembro de 2013. Ementário nº 2701-1. p. 252-253.

atribuindo ao Estado a organização metropolitana que irá operar na área regionalizada e delineando sua competência.

O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de Região Metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região Metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção das atividades de seu interesse local; e, finalmente, se atribuam à Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características a Região metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades.³¹

Evidenciado está que a criação destes entes regionais transpõe as barreiras do interesse local do município, bem como faz muitas vezes tornar possível a execução de determinado serviço público que isoladamente seria impossível de ser realizado. E este ponto, reflete diretamente na sua participação na gestão compartilhada.

Em verdade, isto nada mais é que a definição trazida no Estatuto da Metrópole para a função pública de interesse comum: “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.”³²

Sobre este ponto, o Ministro Gilmar Mendes, o qual foi o escolhido como relator da ADI 1842/RJ, justifica o porque da participação dos entes federados na gestão, levando em consideração a complexidade de muitos serviços, principalmente o saneamento básico, o qual é objeto do presente estudo:

Nesse contexto, é preciso garantir, por um lado, que um município isoladamente não obstrua todo o esforço comum para viabilidade e adequação da função de saneamento básico em toda região metropolitana, microrregião e aglomerado urbano.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 83-84.

³² BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 04 set. 2015.

Por outro lado, também deve se evitar que o poder decisório e o poder concedente concentrem-se nas mãos de um único ente, quer o estado federado, quer o município pólo.

Nesse sentido, a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos.³³

E acrescenta o Ministro Gilmar Mendes que a gestão não é dada pela simples soma de cada interesse local envolvido, mas sim pelo agrupamento dos municípios juntamente com o Estado Federado detendo a titularidade e o poder concedente através de um colegiado integrado por todos.³⁴

Gilmar Mendes conclui seu posicionamento demonstrando a desnecessidade de paridade entre os entes envolvidos:

Assim, cabe a este órgão colegiado regular e fiscalizar a execução de suas decisões, definindo inclusive as formas de concessão do serviço de saneamento básico, política tarifária, instalação de subsídios cruzados etc.

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.

(...)

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.

Em conclusão, na hipótese de integração metropolitana, o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o estado federado, como entendia o Min. Maurício Corrêa; nem permanecer em cada município individualmente considerado, como sustentava mais enfaticamente o Min. Nelson Jobim.

Antes, a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de

³³ Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **Diário de Justiça eletrônico**. Publicado em 16 de setembro de 2013. Ementário nº 2701-1. p. 177.

³⁴ Ibid. p. 181.

saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e à autonomia municipal.³⁵

Assim, a competência legislativa para a criação das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões é exclusiva do Estado Federado, todavia, os Municípios integrantes estão obrigados a permanecerem vinculados a este ente regional e devem participar na gestão de forma compartilhada juntamente com o Estado criador, numa forma de colegiado integrado por todos e não necessariamente paritário.

Esta foi a posição que prevaleceu no julgamento da ADI 1842/RJ e que demonstra ser a mais coerente dentro de uma análise sistemática da Constituição Federal de 1988 e das normas que regem a criação das regiões metropolitanas.

4. ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 636/2014 E A FORMA DE GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA POTÁVEL E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Compreendido os conceitos de interesse local e interesse comum regional, bem assim a forma de gestão integrada dos entes pertencentes a região metropolitana criada, passa-se, agora, a análise da Lei Complementar 636, de 9 de setembro de 2014 e sua adequação a este modelo de gestão.

Importante ressaltar que a lei instituidora da Região Metropolitana da Grande Florianópolis é anterior ao Estatuto da MetrÓpole, eis que esta norma (Lei nº 13.089) foi publicada em 12 de janeiro de 2015.

Mas não por isso deixou a Lei Complementar 636/2014 de estabelecer as diretrizes básicas para a criação deste aglomerado de municípios, principalmente no que tange a governança interfederativa.

³⁵ Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **ário de Justiça eletrônico**. Publicado em 16 de setembro de 2013. Ementário nº 2701-1. p. 183-185.

O artigo 1º da LC 636/2014 traz a criação da Região Metropolitana da Grande Florianópolis - RMF, e em seus parágrafos os municípios integrantes e os em expansão, ou seja, há desde sua criação a reunião de certos municípios, possibilitando a expansão para os outros municípios que estão no entorno da região criada. Inclusive, possibilita a inclusão de novos municípios que surgirem por desmembramento, incorporação ou fusão.³⁶

O município pólo é Florianópolis, também capital do Estado de Santa Catarina, a qual absorve a grande maioria da administração pública do Estado, com seus vários órgãos, secretarias, autarquias, fazendo com que seja destaque para o Estado e agora para a região Metropolitana.

Foi também por isto que a população de Florianópolis se expandiu e passou a ocupar os municípios vizinhos, principalmente São José, Palhoça e Biguaçu, os quais eram considerados na década de 80 municípios dormitórios, ou seja, as pessoas lá residiam por ser mais econômico a moradia, seja através de aluguéis ou mesmo para aquisição de imóveis. Trabalhavam na Capital e voltavam para os municípios quase que praticamente para dormir.

Mas o desenvolvimento dos municípios vizinhos fez mudar essa realidade, tornando-se cada qual independente e muitas pessoas que lá somente residiam passaram a viver exclusivamente da economia local. Contudo, uma realidade não mais mudaria: a conurbação dos municípios da região.

Por isto, o Estado de Santa Catarina viu a necessidade de regular por lei esta região de grande importância administrativa, econômica e turística, o que

³⁶ Art. 1º Fica instituída, na forma do § 3º do art. 25 da Constituição da República e do art. 114 da Constituição do Estado, a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), como unidade regional do Território estadual.

§ 1º A RMF é constituída pelos Municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos.

§ 2º Integram a Área de Expansão Metropolitana da RMF os Municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.

§ 3º Poderão integrar a RMF os Municípios que vierem a ser criados em decorrência de desmembramento, incorporação ou fusão dos Municípios referidos no § 1º deste artigo.

culminou na promulgação da Lei 636/2015, formando a Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

O artigo 2º desta lei tece os objetivos da RMF³⁷, no que se destaca a integração do planejamento e execução das funções pública de interesse comum. E por ser o objeto deste artigo vale citá-lo:

Art. 2º São objetivos da RMF:

I – o planejamento regional voltado para o desenvolvimento sustentável, equilibrado e integrado da região, buscando a constante melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população nela compreendida;

II – a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante descentralização de recursos, bem como a articulação e integração dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta com atuação na RMF, com vistas ao aproveitamento máximo dos recursos públicos a ela destinados;

III – a utilização racional do território e dos recursos naturais e culturais, com respeito ao meio ambiente, à sua sustentabilidade e às suas peculiaridades;

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

V – a redução das desigualdades regionais e a melhoria das condições de habitação.³⁸

sem grifos no original

De fundamental importância para uma região metropolitana, para não dizer que é o grande objetivo da regulamentação deste ente regional, é o regramento dos serviços públicos de interesse comum.

A partir do momento que há um entrelaçamento de território e confusão da população de cada município, ocorrendo uma verdadeira ampliação para além das fronteiras municipais, o planejamento de muitos serviços públicos não pode mais ser

³⁷ Região Metropolitana da Grande Florianópolis

³⁸ SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 636, de 09 de setembro de 2014** Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf) e estabelece outras providências. Florianópolis, 2014. Disponível em: < http://200.192.66.20/alesc/docs/2014/636_2014_lei_complementar.doc>. Acesso em: 04 set. 2015.

tratado localmente. Exemplo disto é os serviços de transportes públicos, bem assim o saneamento básico.

E no inciso II do parágrafo único do artigo 2º da lei complementar são destacados quais são as funções públicas de interesse comum, no que deixa evidente o serviço de “saneamento básico, compreendidos neste o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário.”³⁹

Portanto, a lei é esclarecedora tanto na criação e composição dos entes pertencentes a região metropolitana, como também os objetivos de sua criação, deixando claro que o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário são de interesse comum, o que ultrapassa as barreiras do interesse local e coloca todos os entes integrantes da região metropolitana como interessados comuns no planejamento e execução.

E para isto a lei complementar em estudo criou uma Superintendência Regional, na qualidade de autarquia especial, com autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, conforme art. 3º:

Art. 3º Fica instituída a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf), autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial.

A forma adotada pelo Estado de Santa Catarina na Região Metropolitana da Grande Florianópolis foi a criação de uma autarquia especial, com intuito de independência na gestão que não deve adotar apenas as decisões do Estado instituidor, mas também dos municípios integrantes da região. Há uma verdadeira equidistância da administração da região metropolitana do Estado instituidor, afastando desde o início o entendimento também existente e citado anteriormente de que o Estado Federado deve gerir exclusivamente a região metropolitana.

³⁹ SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 636, de 09 de setembro de 2014** Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) e estabelece outras providências. Florianópolis, 2014. Disponível em: < http://200.192.66.20/alesc/docs/2014/636_2014_lei_complementar.doc>. Acesso em: 04 set. 2015.

E a Lei 636/2015 seguiu o entendimento de Alaor Caffé Alves:

A titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum (incluindo os serviços correspondentes) é, pois, da entidade pública administrativa (autarquia) organizada a nível regional, de carácter intergovernamental, onde representantes do Estado e dos municípios envolvidos deverão, de forma paritária, participar das funções normativas, diretivas e administrativas correspondentes.⁴⁰

Sua finalidade precípua é a consecução dos objetivos do art. 2º. Entretanto, a Superintendência tem função meramente administrativa e executora, ela não possui poder de deliberação, o que difere do entendimento acima citado de Alaor Caffé Alves.

A lei se adequou melhor ao voto vencedor da ADI 1842/RJ, onde o Ministro Gilmar Mendes cita a existência de um órgão colegiado que possui o poder deliberativo e é composto pelos membros da região metropolitana, Municípios e Estado Federado.

Isto é realizado por dois órgãos: o Colégio Superior, órgão executivo composto por representantes do poder executivos dos entes federativos integrantes da RMF e o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis – CODERF, órgão deliberativo que possui também integrantes da sociedade civil. Ambos fazem parte de sua estrutura organizacional.

O Colégio Superior é o órgão máximo de deliberação no âmbito da Superintendência, sendo composto por representantes do Estado de Santa Catarina, como também dos municípios integrantes da região metropolitana, conforme art. 8º.⁴¹

⁴⁰ ALVES, Alaor Caffé. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL**. São Paulo, n. 21, 57-82, jan./mar. 2001.

⁴¹ Art. 8º O Colégio Superior, órgão máximo de deliberação no âmbito da Suderf, terá a seguinte composição:
I – o Superintendente, que exercerá a Presidência;
II – o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, que exercerá a Vice-Presidência;
III – o Secretário de Estado do Planejamento;
IV – o Secretário de Estado da Infraestrutura; e
V – os Chefes do Poder Executivo de cada um dos Municípios que constituem a RMF.

Assim, as decisões da RMF não são tomadas exclusivamente pelo Estado de Santa Catarina ou pelo Município de Florianópolis (pólo), pelo contrário, trata-se de uma ação conjunta de todos os entes envolvidos demonstrando que o interesse é comum a todos.

No que tange a proporcionalidade ou não da participação dos entes integrantes da região metropolitana, a exemplo do que foi mencionado na ADI 1842/RJ, no voto do Ministro Gilmar Mendes, a lei complementar 636/2014 não faz esta distinção. Todos os membros do Colégio Superior têm direito a um voto de igual valor, conforme §1º, do art. 9º da respectiva lei.

O desempate caberá ao presidente do Colégio Superior, que é o Superintendente da Suderf, o qual é escolhido em lista tríplice pelo Governador do Estado de Santa Catarina, a teor do art. 20 da lei em análise.

Abaixo do Colégio Superior há o Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis – Coderf, com função normativa e deliberativa perante à RMF. Todavia, todas suas decisões são submetidas ao Colégio Superior.

O Coderf possui em sua composição, conforme artigo 10, quatro representantes da sociedade civil organizada e um representante da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS), além de dois representantes do Estado, um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, um representante de cada um dos nove municípios que constituem a RMF e o Diretor Técnico da Suderf.

Em seu artigo 11, a lei informa o que compete ao Coderf sendo que uma das funções é a deliberação das funções públicas de interesse comum, dentre elas estando o saneamento básico.

Portanto, analisando as competências do Colégio Superior e confrontando com as competências do Coderf, pode-se concluir que a realidade da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é vivenciada em primeira análise pelo Comitê, que analisará, estudará e deliberará sobre este tipo de serviço e até mesmo a forma de contratação, a teor do inciso II e X, do art. 11, cabendo ao

Colégio Superior apenas homologar as deliberações do Coderf, conforme inciso II do art. 9º.

Ao que parece, na interpretação sistemática da lei complementar, o comitê está na frente de todas as matérias e serviços públicos a serem implantados e executados pela RMF, cabendo ao Colégio Superior apenas homologar tais deliberações.

Ressalta-se que a estrutura organizacional estabelecida pela Lei Complementar nº 636/2014 está de acordo com o art. 8º da Lei nº 13.089/2015, que é o Estatuto da Metrópole. Há a instância executiva, bem assim a instância colegiada deliberativa. Falta, apenas, a criação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o qual poderá ser criado em até 3 (três) anos da promulgação da lei, conforme art. 21 do Estado da Metrópole.

Basta saber como será isto na prática, principalmente no que tange ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, eis que atualmente não há uma prestação uniforme por todos os municípios integrantes da região metropolitana recém criada.

A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN está operando na maioria dos municípios da RMF, com exceção do Município de Palhoça⁴² e Governador Celso Ramos⁴³, que é prestado estes serviços através do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE, autarquia especial criada pelo município.

Portanto, relativamente ao serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, a Suderf terá que equacionar tal situação com vistas a operacionalizar uma das principais funções públicas de interesse comum, que por certo ultrapassa as barreiras dos municípios.

⁴² Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAMAE de Palhoça, autarquia municipal. Disponível em: <<http://www.samaepalhoca.com.br/institucional.php?id=14>>. Acesso em: 10 set. 2015.

⁴³ Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAMAE de Governador Celso Ramos, autarquia municipal. Disponível em: <http://www.samaegcr.com.br/links/quem_somos.htm>. Acesso em: 10 set. 2015.

Diante do quadro fático atual, vislumbra-se como uma solução, a curto prazo, da operação dos sistemas e execução dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário através da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, eis que possui estrutura espalhada por toda a região da RMF, captando, inclusive, água bruta nas áreas do Município de Palhoça.

Isto demonstra, que o serviço de abastecimento de água não pode ser visto por um município isoladamente. Ele ultrapassa as barreiras de seu território, requerendo uma gestão compartilhada dos integrantes da região metropolitana, no caso a RMF.

Portanto, caberá a autarquia especial criada pela LC 636/2014 adequar a atual gestão compartilhada pelos Municípios integrantes e pelo Estado de Santa Catarina, rompendo as barreiras dos interesses locais e transmudando-se vários serviços públicos que até então era de interesse local para o interesse comum, numa visão ampla e integrada objetivando a melhor prestação dos serviços, em especial o saneamento básico.

A Suderf terá papel importante na gestão do saneamento básico da RMF, principalmente pelo fato de que a prestação de serviços não é uniforme em todos os entes integrantes, como já foi mencionado anteriormente.

O início já foi dado com a criação da Região Metropolitana da Grande Florianópolis através da LC 636/2014, que compreendeu a necessidade de criar uma autarquia especial com representantes do Estado de Santa Catarina como dos municípios integrantes, e até mesmo da sociedade civil organizada, objetivando uma gestão compartilhada dos serviços de interesse comum, de acordo com a interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988.

CONCLUSÃO

O saneamento básico é assunto que vem sendo tratado há décadas e cada vez mais em destaque dentre os serviços públicos indispensáveis para a população.

A partir deste trabalho, buscou-se analisar o conceito de saneamento e sua íntima relação com a saúde pública, bem como demonstrar de forma ampla o desenvolvimento do setor de saneamento básico no Brasil.

Com a crescente urbanização no país e o nascimento de grandes centros, viu-se a necessidade de ser planejada esta nova forma de organização que transpôs as barreiras do município. Criaram-se várias regiões metropolitanas por todo o país, sendo necessário um regramento próprio sobre a prestação de serviços públicos, não mais de interesse apenas local, mas agora comum.

Neste trabalho se objetivou a análise da lei complementar que instituiu a Região Metropolitana da Grande Florianópolis e sua adequação (ou não) com o entendimento que prevaleceu na decisão da ADI 1842/RJ, relativamente a gestão destes aglomerados urbanos.

Concluiu-se que a gestão compartilhada entre os entes integrantes é a forma mais adequada para gerenciar os serviços públicos de interesse comum, exatamente como foi o voto vencedor da decisão da ADI 1842/RJ, com participação tanto do Estado instituidor como dos municípios integrantes da região metropolitana, além da necessidade de participação de representantes da sociedade civil na tomada das decisões.

E a Lei Complementar nº 636/2014 ao criar a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, autarquia especial, com autonomia administrativa e financeira, bem como estabelecer a gestão através de um Colégio Superior e um Comitê de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis se adequou ao entendimento que prevaleceu na decisão da ADI 1842/RJ, dentro de uma gestão compartilhada de todos os entes integrantes do ente regional.

Inclusive seu foco inicial de atuação está relacionado a mobilidade urbana da Grande Florianópolis, com estudo, planejamento e implantação do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis – PLAMUS, o qual servirá como base para o desenvolvimento da Região Metropolitana relativamente a

mobilidade e ao desenvolvimento⁴⁴. A gestão do PLAMUS ficará a cargo da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis – Suderf, que já está fazendo estudos para a efetivação do plano através da assinatura do Convênio de Cooperação Intefederativo nº 001/2015.

Por ser a lei que criou a Região Metropolitana da Grande Florianópolis recente e o foco inicial da Suderf a mobilidade urbana, não foi possível a análise prática da gestão interfederativa criada pela lei em relação a efetiva prestação de serviços de saneamento básico, o que limitou este trabalho na análise da norma propriamente dita e sua relação com o entendimento vencedor da ADI 1842/RJ.

Assim, a lei que criou a Região Metropolitana da Grande Florianópolis está adequada a sistemática legal iniciada pela Constituição Federal de 1988, bem como ao entendimento atual e dominante do judiciário. Basta, agora, tornar efetiva esta forma de gestão compartilhada com a prestação de serviços públicos de interesse comum.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Saúde e Saneamento no Brasil: Aspectos Conceituais e Regulatórios e os Desafios para a Adoção de Políticas Públicas Intersetoriais no País. *In*: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

ALVES, Alaor Caffé. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL**. São Paulo, n. 21, 57-82, jan./mar. 2001.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**. Brasília, 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em:

⁴⁴ PLAMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis. Disponível em <<http://www.plamus.com.br/noticia.php?id=85>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. ADI 1842/RJ. Relator: Ministro Luis Fux. 06 de março de 2013. **Diário de Justiça eletrônico.** Publicado em 16 de setembro de 2013. Ementário nº 2701-1.

CAMPOS, Rodrigo Pinto de. Regulação e Federalismo no Serviço Público de Saneamento Básico. *In*: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

COSTA, Alexandre Monteiro; PONTES, Carlos Antônio Alves; MORAES, Luiz Roberto Santos. **O contexto do saneamento ambiental no Brasil.** Disponível em: <http://www.academia.edu/4426642/O_contexto_do_saneamento_ambiental_no_Brasil>. Acesso em: 24 de ago de 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa.** 2. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

MACIEL, Luciana de Campos. Da Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento. *In*: MUKAI, Toshio (coord.). **Saneamento Básico: Diretrizes Gerais. Comentários à Lei nº 11.445/07.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** 7. Ed. Atualizada até a EC nº 55/07. São Paulo: Atlas, 2007.

PLAMUS – **Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Grande Florianópolis**. Disponível em <<http://www.plamus.com.br/noticia.php?id=85>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

PLANSAB – **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/governo-federal-aprova-plano-nacional-de-saneamento-basico>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 636, de 09 de setembro de 2014** Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) e estabelece outras providências. Florianópolis, 2014. Disponível em: <http://200.192.66.20/alesc/docs/2014/636_2014_lei_complementar.doc>. Acesso em: 04 set. 2015.

SOUZA, Rodrigo Pagani. Planejamento dos Serviços de Saneamento Básico na Lei Federal nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007. *In*: MOTA, Carolina (coord.). **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

REZENDE, Sonaly Cristina. HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. ed. rev. aum. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.