

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**JEAN ALVES**

**AGÊNCIAS REGULADORAS INTERMUNICIPAIS:  
UMA PROPOSTA PARA A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO**

**FRANCA**

**2018**

**JEAN ALVES**

**AGÊNCIAS REGULADORAS INTERMUNICIPAIS:  
UMA PROPOSTA PARA A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciência Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.**

**Área de concentração: Direito Administrativo Regulador e os pressupostos da efetivação da cidadania nas políticas públicas setoriais.**

**Orientador: Prof. Dr. José Carlos de Oliveira**

**FRANCA**

**2018**

Alves, Jean.

Agências reguladoras intermunicipais: uma proposta para a regulação do saneamento básico na região metropolitana de Ribeirão Preto / Jean Alves. – Franca: [s.n.], 2018.

163 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.  
Orientador: José Carlos de Oliveira.

1. Políticas públicas. 2. Planejamento urbano. 3. Saneamento.  
I. Título.

CDD – 341.374

**JEAN ALVES**

**AGÊNCIAS REGULADORAS INTERMUNICIPAIS:  
UMA PROPOSTA PARA A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NA  
REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO**

**Dissertação apresentada à Faculdade de Ciência Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo Regulador e os pressupostos da efetivação da cidadania nas políticas públicas setoriais.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr. José Carlos de Oliveira**

**1º Examinador:** \_\_\_\_\_

**Prof. Dr. Thiago Lemos Possas**

**2º Examinador:** \_\_\_\_\_

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Flávia Piva Almeida Leite**

**Franca, 21 de agosto de 2018.**

Ao Marcelo Alves, Iliana Ferraz Sabbatini, Otávio  
Maurício e Luís Gustavo de Souza Rocha.

## AGRADECIMENTOS

De saída, e como não podia ser diferente, agradeço imensamente ao Prof. Dr. José Carlos de Oliveira, meu orientador. Sobretudo pela oportunidade. Mas também pela paciência com que soube me conduzir pelo universo acadêmico, com sua sabedoria ímpar. Sem a aposta e confiança do Prof. Dr. José Carlos de Oliveira eu não teria alcançado as portas de um dos maiores sonhos da minha vida – a docência no ensino superior.

Agradeço ao meu amado amigo, Francisco Berardo. Talvez ele não saiba, mas sem ele eu não teria me tornado um advogado competente, um acadêmico empenhado e um apaixonado pelo direito. As suas palavras, seus gestos, suas lições, seu incentivo, enfim, todo o seu amor constitui um dos pilares mais importantes da minha vida profissional e acadêmica.

Agradeço ao Prof. Dr. Paulo César Corrêa Borges, pelos seus valiosos conselhos, os quais eu jamais esquecerei.

Agradeço aos valiosos professores que, para mim, foram – e continuam sendo – fontes de inspiração, desde os tempos da graduação, Prof. Dr. Lucas de Souza Lehfeld, Prof. Ms. Nathan Castelo Branco, Prof. Ms. Lucas Mesquita e Prof. Ms. Juliano Fernandes Escoura, Prof. Ms. Marcelo Braguini, Prof. Ms. Marcos Gimenez e Prof., Ms. Eduardo Arantes Burihan.

Agradeço à Universidade Estadual Paulista “*Júlio de Mesquita Filho*”, UNESP – Campus de Franca. Pois através do tradicional Programa de Pós Graduação, nível mestrado, vários pesquisadores têm surgido e despontado no cenário nacional. Espero trilhar esse mesmo caminho.

Agradeço aos funcionários da Unesp/Franca, em especial ao Valter Nailton e ao Sr. Márcio Augusto Garcia. Obrigado pela paciência e prestimosidade.

Agradeço especialmente ao diretor administrativo e financeiro da ARES-PCJ, Carlos Roberto de Oliveira. Sua dedicação e gentileza nos ensinamentos a mim transmitidos foram fundamentais para a realização desta dissertação. Obrigado por ter me recebido tão bem e ter me ensinado cada passo sobre a ARES-PCJ.

Agradeço aos meus colegas de mestrado da Universidade Estadual Paulista “*Júlio de Mesquita Filho*”, Mariana, Carol, Marcus, Hibelte Reis e Leonardo Agapito, vocês fizeram a diferença.

E ainda: aos meus amigos, apostadores e incentivadores, Delber Ribeiro, Tadeu Teixeira, André Rocha, Flávia Remiro, Samia Mohamad e Dra. Cláudia Seixas, vocês foram e

continuam sendo pessoas muito importantes na minha vida.

Ao Dr. Hélio Romualdo Rocha, pela torcida inestimável que sempre empregou nas suas valiosas lições.

Ao meu irmão - e agora colega de profissão – Paulo Martins. Obrigado pelo apoio e confiança de sempre.

À minha amada mãe, Eduarda, que nunca deixou de torcer pelo meu sucesso.

Ao querido Caio Luis Prata, por todo apoio.

*A vibração com a vida a gente só consegue no lugar certo,  
respeitando nossos talentos.*

Clóvis de Barros Filho

ALVES, J. **Agências reguladoras intermunicipais: uma proposta para a regulação do saneamento básico na Região Metropolitana de Ribeirão Preto**. 2018. 160 f. Dissertação (Mestre em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

## RESUMO

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto está constituída por 34 municípios, marcada pela diversidade entre eles, especialmente sob a ótica demográfica, geográfica, cultural e social. O espaço metropolitano requer um planejamento coordenado a fim de dar viabilidade às funções públicas que ora se apresentam com o status de interesse comum. Dentre essas funções, não há dúvida sobre o protagonismo dos serviços públicos de saneamento básico. Contudo, a ausência de regulação desses serviços fez nascer a inquietação sobre o modelo mais adequado para esta recente região metropolitana. Este trabalho buscou compreender as políticas públicas que circulam os serviços públicos de saneamento básico. A partir de algumas respostas, buscou-se evidenciar os principais modelos de regulação setorial, apontando-se como foco principal o modelo intermunicipal. Com base no paradigma da ARES-PCJ, demonstrou-se que a criação de uma agência reguladora intermunicipal, especificamente para os serviços públicos de saneamento básico, se mostra como o modelo ideal para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Portanto, qualquer alternativa individual para a necessária adequação a Lei n. 11.445/2007 se mostra em descompasso com os princípios e diretrizes previstos no Estatuto da Metrópole, em especial quanto à prevalência do interesse comum sobre o local e da necessidade de gestão compartilhada das funções públicas – federalismo de cooperação.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana de Ribeirão Preto, agência reguladora intermunicipal, saneamento básico, regulação setorial.

ALVES, J. **Agências reguladoras intermunicipais: uma proposta para a regulação do saneamento básico na Região Metropolitana de Ribeirão Preto**. 2018. 160 f. Dissertação (Mestre em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018.

#### ABSTRACT

The metropolitan region of Ribeirão Preto is consisted of 34 municipalities marked by the diversity among them, especially from the perspective of population, geographical, cultural and social. The metropolitan area requires a coordinated planning in order to give the public functions viability that appear with the status of common interest. Among functions, there is no doubt about the importance the role of public sanitation services. However, the absence of regulation of these services gave birth to the concern about the most appropriate model for this recent Metropolitan region. This study sought to understand public policy, driven to public sanitation services. From some answers, sought to highlight the main models of sectoral regulation, pointing as its main focus the intermunicipal model. Based on the paradigm of ARES-JCP, it was demonstrated that the creation of a regulatory agency, specifically for public sanitation services, shown as the ideal model for the metropolitan region of Ribeirão Preto. Therefore, any individual alternative to the requires fitness for law No. 11.445/2007 shown mismatch with the principles and guidelines laid down by the Statute of the metropolis in particular with regard to the prevalence of common interest on the location and the need for shared management of public functions – cooperative federalism.

**Keywords:** the metropolitan region of Ribeirão Preto, regulatory agency, public sanitation services, sectoral regulation.

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1: Representação de políticas públicas de saneamento básico, formuladas e canceladas pelos implementadores em alguns municípios que compõem a RMRP
- Gráfico 2: Representação de aplicação por unidade orçamentária LOA 2017 em Ribeirão Preto
- Gráfico 3: Representação da evolução com a arrecadação com a cobrança pelo uso de usuários urbanos e industriais
- Gráfico 4: Representação da disposição final de resíduos sólidos na região sudeste
- Gráfico 5: Distribuição do Capital Social da SABESP
- Gráfico 6: Representação dos Municípios pertencentes à RMRP que ainda não possuem ETE ou que tratam o esgoto coletado de forma parcial
- Gráfico 7: Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil até o ano de 2016

## **LISTA DE TABELAS**

- Tabela 1: Dados demográficos da RMRP
- Tabela 2: Índice de óbitos por doenças infecciosas e parasitárias por região, em relação ao geral de óbitos no Brasil
- Tabela 3: Desconformidades de qualidade das águas subterrâneas do Aquífero Guarani na UGRHI 4 – Pardo
- Tabela 4: Organograma da ARES-PCJ
- Tabela 5: Estrutura dos comitês

## **LISTA DE MAPAS**

- Mapa 1: Mapa da qualidade da água subterrânea
- Mapa 2: Índice de Potabilidade da Água Subterrânea por UGRHI, entre 2012 e 2015
- Mapa 3: Representação das Sub-Regiões que formam a RMRP
- Mapa 4: Abrangência do CBH do Pardo

## **LISTA DE FOTOS**

- Foto 1: Comunidade Vila Dique (Porto Alegre/RS)
- Foto 2: Local de realocação dos morados da antiga comunidade Vila Dique (Porto Alegre/RS)
- Foto 3: Formação de lixão às margens da Rodovia Abrão Assed, no município de Ribeirão Preto

## LISTA DE SIGLAS

ABRELPE	Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental/CE
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
ADPF	Ação de descumprimento de preceito fundamental
AGERB	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritit/RO
AGEREG	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Campo Grande/MS
AGERJI	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Ji-Paraná/RO
AGERSA	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim/ES
AGIR	Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí
AGR	Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão/SC
AGR-DAEA	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Araçatuba
AGRU	Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico de Guarulhos
AMAE	Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém/PA
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
ANVISA	Agência Nacional da Vigilância Sanitária
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ARES-PJC	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
ARIS	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento
AR-ITU	Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu/SP
ARPF	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira/SP
ARSAE	Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Barcarena/PA
ARSAEG	Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá/SP
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal/RN
AR-SBC	Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo
ARSEC	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá/MT
ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá/SP
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina/PI
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica

CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COPANOR	Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A
COPASA	Companhia de Saneamento Básico de Minas Gerais
DAE	Departamento de Água e Esgoto
DAERP	Departamento de água e esgoto de Ribeirão Preto
DEA	
DEMAET	Departamento Municipal de Água e Esgoto de Tambaú
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FNDUI	Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano Integrado
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério Público
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPA	Plano Plurianual
RMRP	Região Metropolitana de Ribeirão Preto
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAAEB	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Brodowski
SAAEJ	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Jaboticabal
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEAR	Agência Reguladora do Município de Resende/RJ.
SRJ	Serviço de Regulação de Jacareí/SP
SSRH	Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos
STF	Supremo Tribunal Federal
USP	Universidade de São Paulo
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONTEXTO, DESENVOLVIMENTO E JUDICIALIZAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 Contexto e desenvolvimento das políticas públicas .....</b>	<b>27</b>
1.1.2 O processo de implementação de uma política pública.....	32
1.1.3 O modelo top-down.....	33
1.1.4 O modelo bottom-up .....	34
1.1.5 O papel do Poder Legislativo no contexto das políticas públicas .....	35
1.1.6 O Poder Executivo e a implementação de políticas públicas .....	37
<b>1.2 O processo de judicialização das políticas públicas: a intervenção do Poder Judiciário e a     possível violação do princípio da separação dos poderes. ....</b>	<b>40</b>
1.2.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a hipótese de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas por parte da Administração Pública.....	44
1.2.3 A participação da sociedade civil e de outros grupos de interesse na formulação de políticas públicas.....	48
1.2.4 A participação das organizações da sociedade civil(OSC) e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) na formulação de políticas públicas.....	51
<b>CAPÍTULO 2 A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO FEDERALISMO DE     COOPERAÇÃO E ANÁLISE DE TERMAS EMERGENTES .....</b>	<b>55</b>
<b>2.1 Política nacional de saneamento básico.....</b>	<b>55</b>
<b>2.2 Gestão Estadual de saneamento básico e recursos hídricos .....</b>	<b>62</b>
<b>2.3 A necessidade de implantação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a     Região Metropolitana de Ribeirão Preto. ....</b>	<b>65</b>
<b>2.4 Temas emergentes no contexto do saneamento básico na RMRP .....</b>	<b>66</b>
2.4.2 Demanda e risco: a situação da captação de águas na RMRP.....	66
2.4.3 Perdas e desabastecimento: a precariedade das redes hídricas.....	70
2.4.4 Qualidade das águas na RMRP .....	73
2.4.5 A problemática dos lixões ativos enquanto poluentes na RMRP e os impactos no saneamento básico.....	79

<b>CAPÍTULO 3 A REGULAÇÃO INTERMUNICIPAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO FRENTE À INSTITUIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO.....</b>	<b>84</b>
<b>3.1 A regulação dos serviços públicos de saneamento básico .....</b>	<b>84</b>
3.1.2 A regulação no âmbito federal: diferença entre regulação de uso da água (recursos hídricos) e regulação do saneamento básico.....	88
3.1.3 A regulação estadual dos serviços públicos de saneamento básico.....	90
3.1.4 A regulação municipal dos serviços públicos de saneamento básico.....	94
<b>3.2 Regulação interfederativa: uma nova modelagem de agência reguladora dos serviços públicos de saneamento básico para as Regiões Metropolitanas.....</b>	<b>97</b>
3.2.2 O paradigma da ARES-PCJ no Estado de São Paulo e de outras agências reguladoras intermunicipais no Brasil .....	103
<b>3.3 Competência e titularidade intergovernamental: uma proposta para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, após o precedente do STF no julgamento da ADI n. 1.842/RJ.....</b>	<b>107</b>
3.3.2 Os impactos do precedente (ADI n. 1.842/RJ) na regulação dos serviços públicos de saneamento básico na Região Metropolitana de Ribeirão Preto .....	114
<b>3.4 A inconstitucionalidade da delegação da regulação à ARSESP quando o prestador dos serviços públicos for a SABESP.....</b>	<b>117</b>
3.4.2 Inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da moralidade administrativa – art. 37, da constituição Federal.....	119
<b>CAPÍTULO 4 FEDERALISMO DE INTEGRAÇÃO APLICADO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO ÂMBITO DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO.....</b>	<b>124</b>
<b>4.1 A Região Metropolitana de Ribeirão Preto – Lei complementar n. 1.290 de julho de 2016. ....</b>	<b>127</b>
<b>4.2 O marco legal das Regiões Metropolitanas: Estatuto da MetrÓpole – Lei federal n. 13.089/2015 .....</b>	<b>131</b>
<b>4.3 Governança interfederativa: conceito, instrumentos e modelo para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto .....</b>	<b>135</b>
4.3.2 Conceito de governança interfederativa.....	135

4.3.3 Os instrumentos de efetivação de governança interfederativa .....	137
<b>4.4 A importância dos Comitês de Bacia Hidrográfica para o saneamento básico e as políticas públicas do CBH do Pardo.....</b>	<b>141</b>
4.4.2 O que é um Comitê de Bacia Hidrográfica?.....	142
4.4.3 Qual é o papel e a estrutura dos Comitês de Bacias Hidrográficas? .....	143
4.4.4 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Pardo – Lei Estadual n. 7.663/1991.....	146
<b>4.5 Prestação e regulação dos serviços públicos de saneamento básico no federalismo de integração: o modelo para a RMRP .....</b>	<b>148</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>157</b>



## INTRODUÇÃO

Os serviços públicos de saneamento básico, vão além da simples utilidade e comodidade aos usuários, em verdade, são essenciais à dignidade humana, pois constituem-se prestações que garantem o mínimo existencial das pessoas, salvaguarda da vida e da saúde dos indivíduos. O conceito de saneamento básico, definido pela Lei Federal n. 11.445/2007, é extensivo ao compreender as atividades de abastecimento de água potável (art. 3º, I, “a”), esgotamento sanitário (art. 3º, I, “b”), limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 3º, I, “c”), e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º, I, “d”).

Com o advento da Lei Federal n. 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto n. 7.217/2010, o planejamento e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico passaram a ser exigência legal, ganhando atenção especial dos gestores públicos, uma vez que os municípios respondem não só pelo planejamento, mas também pela regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, além de serem, também, os responsáveis pela prestação desses serviços, seja por meios próprios ou pela contratação de terceiros – salvo o planejamento, que constitui atividade indelegável.

A regulação dos serviços públicos de saneamento básico é o objeto deste trabalho, que busca analisar qual é o modelo ideal para essa regulação setorial na Região Metropolitana de Ribeirão Preto. A Lei Complementar n. 1.290/2016 instituiu a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, como unidade regional do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 25, §3º da Constituição Federal. Tal constituição por municípios limítrofes de destacada expressão regional e integração socioeconômica, ambiental e política, propõe a atuação conjunta, especialmente na gestão e prestação de determinados serviços públicos.

Como disposto no artigo 3º da Lei Complementar n. 1.290, integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto os Municípios de Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Dumont, Guariba, Guatapará, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antônio, Mococa, Monte Alto, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Sales Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antônio da Alegria, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Taiúva, Tambaú e Taquaral.

A escolha do tema justifica-se, por primeiro, pela necessidade de normatização e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, sob a ótica do federalismo de cooperação, uma vez que a prestação deficiente – ou mesmo a ausência desses serviços – não

só afeta a dignidade de cada munícipe dessa região, mas está diretamente associada à disseminação de doenças. Nesse espaço metropolitano, há diversos municípios de pequena capacidade geográfica, demográfica e social, entre eles, alguns com baixa arrecadação e PIB diminuto, fatores que dificultam a prestação satisfatória dos serviços de saneamento básico.

O planejamento dos serviços públicos de saneamento básico deverá ser executado pela própria administração.

Em segundo lugar, porque no caso das regiões metropolitanas, tal atividade deverá ser objeto de discussão e aprovação no âmbito colegiado, isto é, no respectivo conselho de desenvolvimento. Ao analisar soluções pensadas unilateralmente – por municípios que integram a região metropolitana de Ribeirão Preto – evidencia-se o descompasso com os princípios e as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da MetrÓpole.

Na linha do Decreto federal n. 7.217/2010, é dever do titular dos serviços formular a respectiva política pública, definindo o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação ou, em caso de inexistência, dever-se-á criar um ente regulador. O importante é que seja preservada a autonomia e o necessário afastamento dos prestadores desses serviços.

As entidades reguladoras têm como objetivo estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários, a prevenir e reprimir o abuso do poder econômico e a definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade, além, claro, de promover a aproximação da sociedade com os prestadores dos serviços de saneamento básico

A Lei federal n. 11.445/2007 permite aos titulares municipais dos serviços públicos de saneamento básico a delegação da regulação e fiscalização, bem como da prestação desses serviços, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal e da Lei federal n. 11.101/2005 – que dispõe sobre a contratação de consórcios públicos. Todavia, é importante destacar que muitos municípios brasileiros não possuem recursos técnicos e financeiros suficientes para gerir adequadamente os seus serviços públicos, dentre os quais os serviços de saneamento básico. Dessa forma, a gestão associada de serviços públicos encontra relevância e fundamento na necessidade de maior cooperação federativa e administrativa.

Nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, “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. [...]”. Conforme aponta Gustavo Justino de Oliveira<sup>1</sup>, a coordenação federativa estabelece a atuação conjunta dos municípios limítrofes de forma compulsória para o planejamento e execução de serviços públicos de interesse comum, sendo que a competência para instituir as organizações regionais pertence aos Estados membros da Federação e o instrumento é a instituição das regiões metropolitanas.

Ao analisar o surgimento das agências reguladoras intermunicipais, buscou-se verificar a eficiência da ARES-PCJ, agência com sede em Americana/SP, e que regula 56 municípios no Estado de São Paulo, inclusive, pelo fato da Câmara Municipal de Ribeirão Preto ter aprovado projeto de lei que permite o consórcio entre o município e a agência.

Através da utilização de pesquisa qualitativa, a base está concentrada em referências de autores nacionais e estrangeiros, além de pesquisa jurisprudencial sobre a temática. Também há a análise documental de pareceres, dados sobre a prestação dos serviços públicos de saneamento básico na Região Metropolitana de Ribeirão Preto e, ainda, sobre a eficiência da regulação nos municípios que já possuem essa atividade, além da comparação com a regulação do setor em outras regiões. No trabalho de campo, a ARES-PCJ foi visitada e ali foram coletados dados que circulam as afirmações registradas sobre essa agência reguladora, assim como uma entrevista com o diretor administrativo e financeiro, Carlos Roberto de Oliveira.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo é apresentado o conceito de políticas públicas através de uma revisão bibliográfica específica. Desse modo, buscou-se contextualizar o papel das políticas públicas, no sentido de se compreender a importância dessas ações e o seu desenvolvimento, sem se esquecer da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na esfera administrativa.

O segundo capítulo cuida da integração das políticas públicas no federalismo de cooperação, passando pela Política Nacional de Saneamento Básico, a gestão estadual e a necessidade de implantação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Também nesse capítulo, discutem-se temas emergentes no contexto do saneamento básico nesse espaço metropolitano, como a demanda e risco, diante da situação da captação de águas na RMRP, a problemática das perdas e do desabastecimento

---

<sup>1</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiaí**. Parecer técnico. São Paulo: 2016. p. 58.

em vista da precariedade das redes hídricas, a qualidade das águas, e a problemática dos lixões ativos enquanto poluentes e os reflexos desse problema no saneamento básico.

No terceiro capítulo, de início, mostra-se o surgimento das agências reguladoras intermunicipais, para ao final explorar o paradigma da ARES-PCJ no cenário paulista. Após, é analisada a ADI n. 1.842/RJ, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que fixou diversos pontos até então controvertidos sobre a regulação do saneamento básico, em especial sobre a definição da competência e da titularidade desses serviços no contexto dos espaços metropolitanos.

No quarto e último capítulo analisa-se a constituição da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, fazendo-se um comparativo com as diretrizes e os princípios fixados pelo Estatuto da Metrópole – Lei federal n. 13.089/2015. Além disso, são destacados aspectos relevantes sobre a governança interfederativa, como o conceito, os instrumentos e o modelo mais sugerido para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico para a RMRP.

## CAPÍTULO 1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONTEXTO, DESENVOLVIMENTO E JUDICIALIZAÇÃO

Destinatária direta e inquestionável de diversos direitos fundamentais, a população brasileira – em geral, mas especialmente aquela abarcada pela RMRP – há muito está acostumada com um arquétipo deficiente de governança.<sup>2</sup> Para além de uma discussão pensada sob a ótica política, este trabalho tem como objetivo colocar um foco de luz sobre os atuais e reais problemas coletivos, difusos e até mesmo os individuais homogêneos, no que diz respeito aos serviços públicos de saneamento básico vivenciados pela população da Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística registra que os municípios pertencentes à RMRP ostentam, no plano geral, índices adequados em relação aos setores de trabalho e rendimento, economia e saneamento básico, ficando de fora dos padrões elevados os setores de saúde e educação<sup>3</sup>. Por outro lado, não se pode ignorar a diversidade territorial, econômica e social dos 34 municípios que compõem essa metrópole. Com isso, numa visão mais abrangente – levando-se em consideração o conjunto de municípios que compõem a RMRP – e não meramente individual, os índices serão analisados de forma conjunta, justamente pelo propósito da constituição de uma região metropolitana, qual seja: a composição e cooperação dos interesses em comum, frente ao caráter de união entre os municípios limítrofes.

É justamente nessa perspectiva – isto é, das diferenças – que se insere essa pesquisa. Pois entender a realidade de cada município e identificar qual é a melhor forma de cooperação com vista a uma contribuição para a evolução dos serviços públicos de saneamento básico e qual é a melhor forma de implementação de políticas públicas para o esse setor traduz bem o propósito que ora se lança.

A RMRP ocupa posição de relevo no campo geográfico. Isso porque está situada na maior reserva de água doce da América Latina, isto é, na região do Sistema Aquífero Guarani, possibilitando ótima captação hidrológica para as cidades da região noroeste do Estado. Todavia, lembra-se que a captação é apenas o primeiro passo dentro do conceito

---

<sup>2</sup> Para sustentar essa afirmação, basta um olhar para os diversos casos de corrupção envolvendo os poderes executivos e legislativos dos municípios pertencentes a RMRP. Rememora-se que os desvios de recursos públicos causam impacto direto na prestação dos serviços públicos, uma vez que ao retirar da direção primária o recurso, setores como saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura, entre outros, perdem os subsídios necessários ao desenvolvimento e a manutenção desses serviços, colocando-os em situação de deficiência.

<sup>3</sup> IBGE. **Panorama do município de Ribeirão Preto**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>>. Acessado em 30 out. 2017.

de saneamento básico, atividade essa que constitui, por um lado, o próprio fundamento da possibilidade de acesso à água, mas, por outro, também opera apenas como atividade inicial.

Convém sublinhar que o conceito de saneamento básico, não obstante abrangente, mas bem delimitado pela Lei federal n. 11.445/07, pode ser compreendido como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de: *a) abastecimento de água potável* (abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição); *b) esgotamento sanitário* (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 dos resíduos sólidos* (coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza dos logradouros e vias públicas) *ed) drenagem e manejo das águas pluviais limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.*

Todas essas atividades constituem serviços públicos de saneamento básico, que, por sua natureza essencial, devem ser prestados pelo Estado – ainda que de forma indireta.

Como regra, esses serviços são de competência da administração local, a qual poderá delegar a prestação, a fiscalização e a regulação. Por força da interpretação constitucional decorrente do *caput* do artigo 174/CF., o planejamento é atividade indelegável. Assim, o primeiro passo para a prestação desses serviços é a constituição do planejamento municipal, que pode ser compreendido como “as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada”<sup>4</sup>.

De qualquer sorte, é preciso levar em conta que não será possível um bom planejamento no setor dos serviços públicos de saneamento básico sem o correto exercício de controle e poder no âmbito da administração pública. Esse controle, aliado ao poder de decisão, traduz o conceito de governança. As considerações precedentes apenas reforçam a noção da importância do exercício de uma boa governança para o correto desenvolvimento de um município ou mesmo de uma região metropolitana. Lembra Alcino Gonçalves<sup>5</sup> que

---

<sup>4</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. de 2010. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em: 11.11.2017.

<sup>5</sup> GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. In: XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional em pesquisa e pós-graduação em Direito – CONPEDI, 2005, Manaus, AM. Anais (On-line). Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>> Acesso em: 11.11.2017.

“a governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes”.

Em outras palavras, uma boa governança levará a municipalidade a obter resultados eficientes para a população, o que significa desenvolvimento nos diversos setores que compõem os serviços públicos a serem pensados (planejados) e prestados aos usuários de uma determinada região.

Aponta-se – sem medo de errar – uma mudança na última década nos padrões de governança e eficiência, especialmente no setor público. A velha política deixou de ser representada, preponderantemente, pelos órgãos da administração pública direta e indireta, de forma distanteda população. Percebe-se, contemporaneamente, uma cobrança e fiscalização maior por parte de diversos grupos sociais – organizações não governamentais, partidos políticos, grupos de interesses, sindicatos, associações comunitárias, etc. –, face às decisões tomadas pelos seus governantes. Essa nova realidadeimpulsionou uma mudança na forma de tratamento dos assuntos públicos.

Uma situação especial diz com a participação social tem se intensificado, e o papel do governante como representante da população tem se deparado com um forte movimento de fiscalização e cobranças, ora denominado de *nova era do controle social*.

## 1.1 Contexto e desenvolvimento das políticas públicas

Ocupando um lugar de destaque nas discussões sobre os processos de decisões de governo, a inserção do tópico *políticas públicas* ganhou força nas últimas décadas. Entre nós, Dias e Matos pontuam que:

[...] Mas enquanto a política é um conceito amplo, relacionado com o poder de modo geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar os assuntos públicos.

[...] As políticas públicas constituem um elemento comum da política e das decisões de governo e da oposição. Desse modo, a política pode ser analisada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas, ou de influenciá-las. Por sua vez, parte fundamental das atividades de governo, se refere ao projeto, gestão e avaliação das políticas públicas. Como decorrência, o objetivo dos políticos, sejam quais forem seus interesses, consiste em chegar a estabelecer políticas públicas de sua preferência, ou bloquear aquelas que lhe sejam inconvenientes.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. 2017. São Paulo: Atlas. p. 4.

Na literatura estrangeira, Manuel Tamayo Sáez<sup>7</sup> indica com precisão o conceito de políticas públicas e o processo de construção e implementação dessas:

As políticas públicas são o conjunto de objetivos, decisões e ações que dirigem o governo para solucionar os problemas de um determinado momento, determinando os cuidados que devem ser tratados como prioridade de governo. Deste ponto de vista, as políticas públicas podem ser entendidas como um processo que se inicia quando um governo ou um governante público detecta a existência de um problema que, diante da sua importância, merece atenção e termina com a evolução dos resultados que teve as ações realizadas para eliminar, mitigar ou minimizar aquele problema originário.

O processo de construção de políticas públicas compreende as seguintes fases:

1. Identificação e definição do problema;
2. Formulação de alternativas de solução;
3. Escolha de uma alternativa;
4. Implantação da alternativa selecionada;
5. Avaliação dos resultados obtidos.<sup>8</sup>

A partir dessas premissas, podemos conceituar políticas públicas como sendo um processo complexo formado por dois alicerces: identificação de problemas e tomada de decisões por parte dos governos. Geralmente essas decisões são exteriorizadas através de ações públicas, com a intenção de solucionar determinadas questões da sociedade local, proporcionando mais eficiência em um determinado setor.

Extrai-se desse contexto, portanto, que diante das prioridades verificadas em um determinado momento, cabe ao governante traçar objetivos que, através de decisões e ação levarão à possível solução de um determinado problema.

Por exemplo, na Região Metropolitana de Ribeirão Preto, no contexto de mobilidade urbana, diante da necessidade de propiciar lazer, incentivar a prática de esportes e fomentar políticas públicas sustentáveis para o setor, o município de Ribeirão Preto adotou o programa *ciclofaixa*, destinando horários e faixas especiais para o ciclismo, além da facilitação para o aluguel de bicicletas, entre outras práticas de incentivo dessa política.

Tal política passou por todas as etapas acima descritas: prioridade (lazer, incentivo

---

<sup>7</sup> SÁEZ, Manuel Tamayo. **La Nueva Administración Pública**. Madrid: Alianza Editorial, 1997. p. 281

<sup>8</sup> **Tradução livre:** Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar esse problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases: 1. Identificación y definición del problema. 2. Formulación de las alternativas de solución. 3. Adopción de una alternativa. 4. Implantación de la alternativa seleccionada. 5. Evaluación de los resultados obtenidos.

ao esporte e fomento à mobilidade urbana sustentável); delineamento dos objetivos (onde, quando e o quê oferecer); decisões (alocação de recursos e pessoal, destinação de material, etc.); e, por último, a solução daquele problema anteriormente identificado, como exemplo, verificar que a população está tendo maior acesso ao lazer, ao esporte, e se houve, ou não, a redução do número de circulação de veículos.

Especificamente no campo do saneamento básico, este município também lançou, no último ano (2016), o Programa de Educação Ambiental para a UGRHI-4, com os seguintes objetivos:

Objetivo Geral: Aperfeiçoar a EA na área de abrangência do CBH-Pardo, em especial, quanto ao seu papel como instrumento de gestão, valorização e proteção dos recursos hídricos.

Objetivos Específicos: Ampliar e aprimorar processos educativos, a comunicação e a sensibilização quanto aos assuntos relacionados às águas superficiais e subterrâneas;

Estimular a realização e avaliação de planos, programas e projetos envolvendo Educação Ambiental, com recursos do FEHIDRO ou de outras fontes, no âmbito da UGRHI 04 e, eventualmente, com as UGRHI vizinhas;

Incentivar a articulação entre os atores político-administrativos, técnicos e da sociedade civil em educação ambiental;

Intensificar a interação das ações de Educação Ambiental com as demais atribuições do CBH-PARDO, destacando planejamento, gestão e normatização; Estimular a criação, o fortalecimento e a avaliação de políticas públicas de Educação Ambiental e Águas nos municípios integrantes da Bacia.<sup>9</sup>

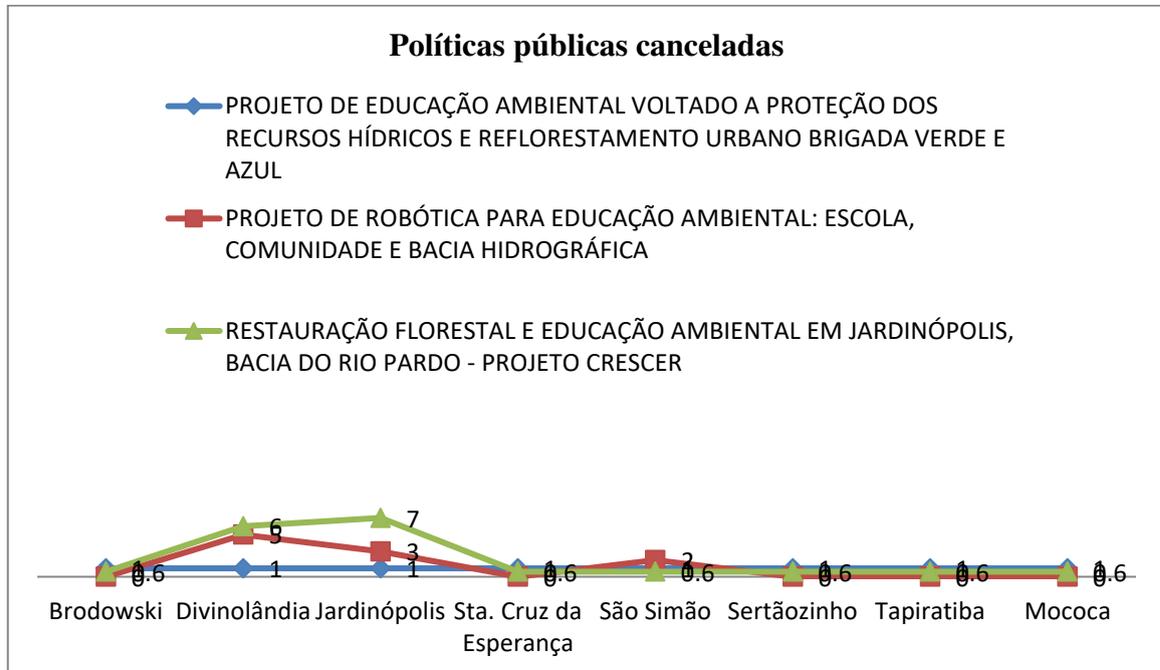
Veja-se que a implementação dessa política tem como objetivo principal difundir a educação ambiental, partindo do processo educativo e perpassando pelo estímulo de atores específicos, como técnicos de capacitação e a sociedade civil no geral.

De um modo geral, não há grandes investimentos em educação ambiental, especialmente no que diz respeito aos recursos hídricos e aos serviços de saneamento básico. Percebe-se, ainda, que os municípios menores, seja do ponto de vista geográfico, seja do ponto de vista populacional, tendem a apresentar índices ainda mais deficientes de investimentos nessas áreas. Exemplo disso são as políticas públicas educacionais que ficaram estagnadas nos últimos anos, como se percebe pela ilustração gráfica:

---

<sup>9</sup>COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO PARDO. **Programa de Educação Ambiental para a UGRHI-4.** Ribeirão Preto: 2016. p.13.

**Gráfico 1** – Representação de políticas públicas de saneamento básico, formuladas e canceladas pelos implementadores em alguns municípios que compõem a RMRP



Por fim, o plano de propagação da educação ambiental almeja levar essa política aos demais municípios que compõem a Bacia Hidrográfica do Pardo, sobretudo os menos favorecidos em termos de estrutura técnica – que, como se sabe, contribui para o baixo desenvolvimento educacional.

De outra parte, o município de Sertãozinho estabeleceu uma política pública de redução de perdas, considerando os índices elevados para o setor, que apresenta a perda média na distribuição em torno de 57%, como se vê:

A implementação de um Programa de Redução de Perdas pressupõe, como ponto de partida, a elaboração de um projeto executivo do sistema de distribuição, já que a maioria dos municípios não dispõe ainda desse importante produto. Como resultado, nesse projeto deverão constar: a setorização da rede, em que fiquem estabelecidos os setores de abastecimento, os setores de manobra, os setores de rodízio e, se possível, os distritos pitométricos. Além disso, paralelamente, é conveniente, efetuar o cadastro das instalações existentes. Com esse projeto, além das intervenções fundamentais no sistema de distribuição, que abrangem eventuais reformas e/ou ampliações em estações elevatórias, adutoras de água tratada, podem-se estabelecer ações paralelas relativas ao Programa de Redução de Perdas, considerando a meta a ser atingida, com intervenções complementares no âmbito do programa. A meta a ser atingida, no caso do município de Sertãozinho,

pressupõe a redução do índice de perdas para 25% até o ano de 2034.<sup>10</sup>

No âmbito da produção acadêmica nacional, Christopher Abreu Ravagnani, adverte que:

À medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental, com o crescimento acelerado da população, o desenvolvimento industrial, o desmatamento e a necessidade crescente do consumo de energia elétrica, a água doce é sem dúvida um dos recursos naturais mais afetados, desse modo, a gestão de bacias hidrográficas assume crescente importância no Brasil.

Nesse sentido, o abastecimento de água com qualidade passou a constar como prioridade entre os direitos de todos os cidadãos, sendo que a conservação da água potável deve fazer parte, prioritariamente, da pauta de todas as políticas públicas.<sup>11</sup>

Ainda que não seja o momento específico de adentrarmos neste ponto – pois será destinado um capítulo próprio para essa temática – no que diz respeito às políticas públicas voltadas ao saneamento básico, tema central desta dissertação, verifica-se que o Poder Público assume papel relevante nesse contexto, uma vez que é o responsável direto<sup>12</sup> por dar efetividade a prestação desses serviços, como por exemplo, através da instalação de redes de infraestrutura necessária para o abastecimento de água enecessária coleta e disposição de esgoto sanitário.

A ausência de políticas públicas que viabilizem a prestação e a melhora desses serviços que constituem um bem essencial e comum poderá levar um governo a sua derrocada, uma vez que a falta de saneamento básico proporciona problemas graves de saúde pública, e contaminação dos cursos d'água.

Veja-se o exemplo do Estado do Rio de Janeiro: o desvio de recursos públicos acarretou graves deficiências na prestação de serviços essenciais à população, como mobilidade urbana, segurança pública e também o saneamento ambiental. O município de Ribeirão Preto vivencia a mesma realidade, escândalos envolvendo corrupção<sup>13</sup> no

---

<sup>10</sup>SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS DE SÃO PAULO. **Proposta de Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico** – Município: Sertãozinho, 2014. Disponível em: <[https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/a-publica/pdiretor/justificativa\\_tecnica.pdf](https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/a-publica/pdiretor/justificativa_tecnica.pdf)>. Acessado em 15.12.2017.

<sup>11</sup>RAVAGNANI, Christopher Abreu. A participação cidadã na gestão de recursos hídricos: estudo de caso do comitê da bacia hidrográfica dos rios Sapucaí-Mirim/Grande. 2017. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 2017, p. 25

<sup>12</sup> Os Tribunais superiores já decidiram que ainda que a municipalidade delegue a prestação do serviço público de saneamento básico, seja através de uma autarquia, ou mesmo por meio de concessão para uma empresa privada, a Administração Pública não está isenta de responsabilidades que venham a incidir diante da ineficácia da prestação desses serviços.

<sup>13</sup>DAERP fraudou dados sobre desperdício de água enviados ao governo federal, diz delator da sevandija. **G1**, Ribeirão Preto, 19 abr. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/daerp->

Departamento de Água e Esgoto (DAERP) denunciam o desvio de milhões de reais, os quais poderiam estar empregados na rede de abastecimento, diminuindo, assim, os problemas de falta de água, os quais têm se tornados regulares para a população ribeirãopretana nos últimos anos.

A partir do exposto, constata-se que as políticas públicas determinam o curso de ação de um governo. Mas não é só. O processo de formulação de uma política pública é complexo e deve ser encarado com seriedade, reclamando a participação não só dos membros de governo – os detentores do poder de tomada de decisões –, mas também a oitiva de especialistas, da sociedade civil e de outros grupos interessados na ação a ser desenvolvida pelo poder Público, determinando, dessa forma, o caráter democrático das políticas públicas.

Uma vez estabelecidos os contornos gerais sobre o conceito de políticas públicas, passa-se ao processo de implementação, para posterior análise sobre os atores diretamente envolvidos nessa engrenagem.

### 1.1.2 O processo de implementação de uma política pública

Em termos de processo de políticas públicas, é preciso entender que a implementação constitui a etapa de ação – colocar em prática – do processo anterior, que sucede as etapas de diagnóstico do problema, formulação de alternativas e escolha de uma delas. Portanto, na fase da implementação será colocada em prática a alternativa escolhida pelo governo para solucionar um determinado problema.

O estudo da implementação de uma política se faz importante, uma vez que é justamente neste processo que as políticas públicas tendem a falhar. A falta de um planejamento correto poderá levar a resultados insatisfatórios, ou mesmo ao cancelamento de uma determinada ação. Isso ocorre, sobretudo, no modelo de implementação denominado *top-down*, que em termos literais significa “de baixo para cima”.

Na prática, acontece com governantes mal preparados, que entusiasmados com suas promessas irreais de campanha, determinam que certa política seja implementada, sem o necessário estudo prévio, como os recursos a serem alocados, não só os financeiros, mas também os humanos. Obviamente essa prática está ligada ao autoritarismo, que não

dialogam com um sistema eficiente e democrático.

É no âmbito da cooperação que se formam os instrumentos de implementação de uma política pública eficaz. Infelizmente, os governantes centrais acabam por confundir a necessidade de cooperação com o *lobby*, compreendido como a influência velada e a troca de favores entre membros de poderes distintos – como regra entre executivo, legislativo e atores do setor privado.

A necessidade de cooperação para a obtenção de melhores resultados na execução de uma política pública pressupõe um bom diálogo entre os atores envolvidos de forma direta e indireta.

Os atores diretamente envolvidos devem ser consultados também no processo de efetivação, tais como os técnicos setoriais, os responsáveis pelos recursos humanos e, por último, mas não menos importante, os prestadores do serviço público a ser implementado. Não raro, o processo de desenvolvimento, mesmo nesta fase, pode sofrer mudanças ou não ser compreendido corretamente, uma vez que a visão do gestor é diferente da ótica do prestador do serviço. Entretanto, com o diálogo, as lacunas podem ser superadas no processo de execução, ao revés de ser completamente falha.

Ainda nessa perspectiva, os atores indiretos, como os grupos de interesse que necessitam e manifestam uma determinada política tem que ter o seu espaço garantido também na implementação, por exemplo, através de testes de eficiência, antes da efetiva realização.

### 1.1.3 O modelo *top-down*

Seguindo o estudo da implementação de políticas públicas, verifica-se na literatura acadêmica a divisão em duas vertentes. A primeira está concentrada num modelo de controle pós-formulação, isto é: um sistema em nível hierárquico – de cima para baixo. Como já mencionado, seria o tipo de política pública que primeiro é efetivada ou determinada, sendo o controle, diálogo e orientação, realizados num momento posterior.

Sobre o ponto, no âmbito da produção específica nacional, o contributo de Luciano Moreira de Oliveira:

Percebe-se que o enfoque top-down de implementação de políticas públicas deixa transparecer um caráter autoritário e, de certa forma, incompatível com as peculiaridades de países que têm uma estrutura descentralizada de governo, sobretudo os estados federais, que são compostos por entes com autonomia

administrativa, financeira e legislativa. No caso brasileiro, ressalte-se o caráter *sui generis* da federação, que contempla três níveis de governo.<sup>14</sup>

Catarina Ianni Segatto complementa:

Os top-downers são criticados por, principalmente, dar centralidade à formulação e por ignorar os aspectos políticos da implementação (MATLAND, 1995). Para eles, a formulação da política é realizada por políticos e a implementação, por burocratas. Esse modelo é considerado, portanto, hierárquico ou linear. Hierárquico, pois concebe a implementação como uma fase de mera execução do que foi formulado, ou seja, as metas, os recursos e o horizonte temporal são definidos somente na formulação.<sup>15</sup>

O estudo sobre a implementação das políticas públicas é de extrema relevância, pois constata-se que entre a formulação e a execução há diversos personagens e grupos envolvidos, os quais podem alterar ou até mesmo criar restrições ao projeto original, de forma a inviabilizar a efetivação de uma determinada política pública.

Demonstrando como a implementação de uma política pública pode sofrer interferências após o processo de formulação, registra-se, como exemplo, o envio do Projeto de Lei Complementar n. 34, pelo Poder Executivo ao Legislativo de Ribeirão Preto, que, na tentativa de criar uma agência reguladora dos serviços públicos de Ribeirão Preto, após diversas emendas apresentadas pela casa legislativa (modificando diversos pontos do projeto original), ao retornar, foi vetado pelo chefe do executivo.

#### 1.1.4 O modelo *bottom-up*

Ao contrário do primeiro modelo, o sistema *bottom-up* descreve o nascimento de uma política pública de baixo para cima. Nesse exemplo, os implementadores ganham destaque, pois são eles quem estão mais perto da realidade (identificação do problema) e, através dos conhecimentos técnicos, conseguem formular a alternativa mais justa para o caso.

Sabe-se que os órgãos e secretarias da Administração Públicas, não raro, possuem técnicos capacitados. Pois bem. Nessa perspectiva, seriam esses profissionais os primeiros a identificarem os problemas que necessitam de ações governamentais, uma vez que mais próximos e diretamente envolvidos no processo de alternativa para a resolução do

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **Ministério Público e Políticas de Saúde**. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais. 2013, p. 230.

<sup>15</sup> SEGATTO, I. C. **Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses**. Temas de Administração Pública (UNESP. Araraquara), v. 4, 2012, p. 3.

problema.

Reinaldo Dias e Fernanda Matosexplicam que:

O enfoque *bottom-up*, por outro lado, toma direção oposta, ou seja, de baixo (nível técnico) para cima (nível político). De um modo geral, os modelos que se inspiram esta segunda categoria se desenvolvem como enfoques críticos ou alternativos diante das deficiências e da ineficiência que apresentam os processos de implementação tradicionais *top-down*. A abordagem *bottom-up* considera que se deve partir dos comportamentos concretos no nível onde existe o problema para construir a política pública gradativamente, com regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que ocorre por meio de um processo ascendente (de baixo para cima).<sup>16</sup>

De acordo com o modelo *bottom-up* quando a implementação de uma determinada política pública tem origem com responsáveis pela execução dessas, há uma tendência maior no sucesso desse tipo de ação governamental. Com efeito, estar mais próximo da realidade de um determinado problema possibilita uma visão mais ampla sobre o processo de alternativas, indicando melhores escolhas para a resolução.

#### 1.1.5 O papel do Poder Legislativo no contexto das políticas públicas

Sabe-se que a função primária do Poder Legislativo é legislar, ou seja, elaborar leis, bem como fiscalizar o trabalho do Poder Executivo. A Lei Orçamentária Anual dos municípios define quais são as metas, o plano de alocação de recursos, os programas e as ações que serão executadas pela municipalidade. A realização da LOA é de atribuição do Poder Executivo, mas, necessariamente deverá ser encaminhada ao Poder Legislativo para avaliação, aprovação, reprovação de determinados pontos ou a inserção de emendas.

Como decorrência, percebe-se que o Poder Legislativo assume papel determinante no que diz com as políticas públicas, uma vez que ao receber a Lei Orçamentária Anual do município, tem o poder de direcionar e realocar recursos para as áreas de seu interesse.

No ponto, André Viana Custódio e Elizandro Silva de Freitas Sabino:

Entre todos os instrumentos por meio dos quais o Legislativo atua no campo das políticas públicas, os principais são os processos relativos ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), em razão do caráter periódico, estruturado e objetivo dessas leis, assim como pela sua condição de meio para formalizar as decisões estratégicas e para realizar as alocações de recursos. Com vistas ao direcionamento da presente

---

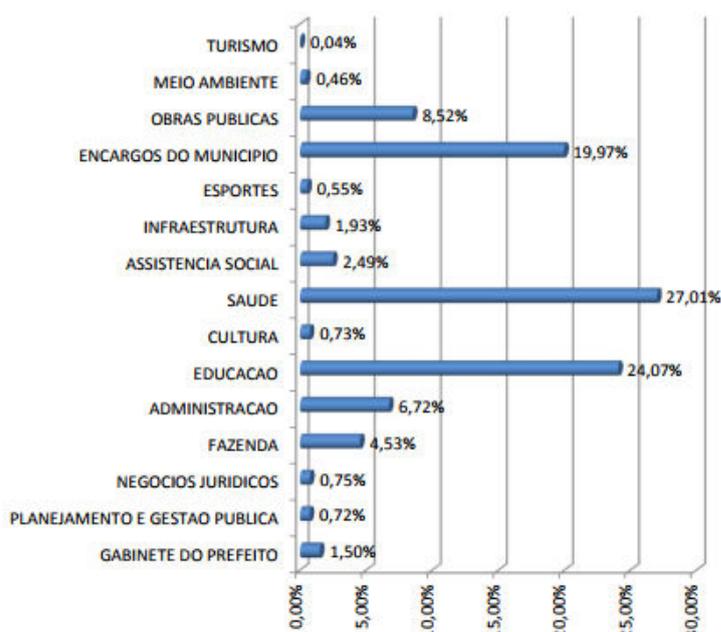
<sup>16</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. 2017. São Paulo: Atlas, p. 81

análise, referente ao município de Porto Alegre, registre-se que a competência para o Legislativo municipal, ou seja, a Câmara de Vereadores, atuar sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual está prevista na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, mais precisamente no art. 56, inciso II: Art. 56 – Os assuntos de competência do Município sobre os quais cabe à Câmara Municipal dispor, com a sanção do Prefeito, são, especialmente: [...] II – matéria orçamentária: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública; (PORTO ALEGRE, 1990). Considerada a previsão legal da instrumentalização da atuação concreta do Legislativo municipal na promoção de políticas públicas, resta a derradeira ressalva quanto ao funcionamento de tais institutos.<sup>17</sup>

De modo exemplificativo, nota-se a alocação de recursos por unidade orçamentária na LOA/2017 do município de Ribeirão Preto:

**Gráfico 2** – Representação de aplicação por unidade orçamentária LOA 2017, Ribeirão Preto. (Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP.)

UNID. ORÇAMENTÁRIA	APLICAÇÃO
GABINETE DO PREFEITO	33.248.500,00
PLANEJAMENTO E GESTAO PUBLICA	15.923.000,00
NEGOCIOS JURIDICOS	16.671.430,00
FAZENDA	100.520.200,00
ADMINISTRACAO	149.087.633,00
EDUCACAO	533.892.565,60
CULTURA	16.290.780,00
SAUDE	599.150.164,00
ASSISTENCIA SOCIAL	55.175.882,00
INFRAESTRUTURA	42.750.200,00
ESPORTES	12.294.273,20
ENCARGOS DO MUNICIPIO	442.970.000,00
OBRAS PUBLICAS	188.883.011,00
MEIO AMBIENTE	10.307.126,00
TURISMO	791.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.217.955.764,80</b>



Dialogando com o propósito desta dissertação, não se pode olvidar a importância dos vereadores no contexto das políticas públicas. A posição de agente político lhe confere atribuições para legislar – talvez a função mais importante, uma vez que é através da discussão e votação de projetos de lei, ou emendas, que poderá nascer uma política pública –, além do poder de aprovação ou rejeição aos vetos do Poder Executivo. Somam-se a isso

<sup>17</sup>CUSTÓDIO, André Viana.;SABINO; Elizandro Silva de Freitas. **As atribuições do vereador nas políticas públicas de garantia dos direitos da criança e do adolescente em Porto Alegre**. RI, Brasília a. 53, n. 210 abr./jun. 2016, p. 153. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/522903/001073198.pdf>>. Acesso em: 20.11.2017.

as funções de fiscalizar as ações do executivo e julgar as contas públicas do município.

#### 1.1.6 O Poder Executivo e a implementação de políticas públicas

No âmbito municipal, o Poder Executivo está representado pelo prefeito, que, assim como o Presidente da República está assessorado pelos Ministros de Estado, conta com os secretários de governo, responsáveis por setores estratégicos da Administração Pública direta.

Dentre as diversas funções, cabe ao chefe do executivo municipal alocar os recursos arrecadados pelo município, seja através dos tributos municipais, seja com o repasse de verbas do governo federal e estadual. Sem prejuízo, quando entender conveniente, poderá também propor projeto de lei – assim como o exemplo citado anteriormente, em que o Prefeito do Município de Ribeirão Preto/SP elaborou e submeteu ao legislativo o Projeto de Lei que criava a Agência Reguladora dos Serviços Públicos do município.

Como base de governo – e, também, por imposição legal – destacam-se como principais instrumentos de planejamento de políticas públicas: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), além do Plano Diretor, estabelecido como obrigatório para os municípios com mais de vinte e mil habitantes.<sup>18</sup>

A observância do planejamento realizado pelos chefes do Poder Executivo dos municípios pertencentes à RMRP é peça fundamental para o crescimento ordenado e integrado, considerando todos os aspectos – de infraestrutura, populacional, socioeconômico, ambiental, etc.

O prognóstico para a RMRP é de crescimento populacional, embora a estimativa nacional seja de queda nesses índices. Dados técnicos obtidos no Plano Diretor de Ribeirão Preto/SP apontam que: “considerando um índice entre 1% e 1,5% para a Taxa Geométrica de Crescimento Populacional Anual média da RMRP, a população da região atingirá entre 2.028.743 e 2.239.342 habitantes até 2037, número bastante elevado considerando o entrelaçamento cotidiano das pessoas e mercadorias.”<sup>19</sup> Como se vê:

---

<sup>18</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. 2017. São Paulo: Atlas, p. 139.

<sup>19</sup> SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS DE SÃO PAULO. **Proposta de Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico** – Município: Sertãozinho, 2014. Disponível em: <[https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/a-publica/pdiretor/justificativa\\_tecnica.pdf](https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/a-publica/pdiretor/justificativa_tecnica.pdf)>, p. 17. Acessado em

**Tabela 1 – Dados Demográficos da RMRP.**

Municípios	Área (km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	População 2016 <sup>1</sup>	Densidade Demográfica 2016 (hab/km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	TGCA 2010/2016 (%) <sup>2</sup>	PIB 2014 (mil reais) <sup>1</sup>	Distância até São Paulo (km) <sup>3</sup>	Sub-Região
<b>Barrinha</b>	146,03	31.579	216,26	1,73	384.087	337	1
<b>Brodowski</b>	278,46	23.780	85,40	2,01	471.178	338	1
<b>Cravinhos</b>	311,42	34.384	110,41	1,37	949.465	292	1
<b>Dumont</b>	111,38	9.325	83,73	2,28	166.674	331	1
<b>Guataporã</b>	413,57	7.496	18,13	1,23	175.750	297	1
<b>Jardinópolis</b>	501,87	42.358	84,40	1,98	851.497	329	1
<b>Luís Antônio</b>	598,26	13.703	22,90	3,29	1.423.865	273	1
<b>Pontal</b>	356,37	46.818	131,37	2,55	855.477	351	1
<b>Pradópolis</b>	167,38	20.169	120,50	2,51	646.601	315	1
<b>Ribeirão Preto</b>	650,92	674.405	1.036,09	1,84	28.087.397	313	1
<b>Santa Rita do Passa Quatro</b>	754,14	27.546	36,53	0,66	564.365	248	1
<b>São Simão</b>	617,25	15.165	24,57	0,93	392.223	278	1
<b>Serra Azul</b>	283,14	13.516	47,74	3,10	147.997	302	1
<b>Serrana</b>	126,05	43.293	343,47	1,81	672.858	313	1
<b>Sertãozinho</b>	403,09	121.412	301,20	1,65	4.360.402	333	1
<b>Total Sub-Região 1</b>	<b>5.719,31</b>	<b>1.124.949</b>	<b>196,69</b>	<b>1,83</b>	<b>40.149.836</b>		
<b>Guariba</b>	270,29	38.861	143,78	1,53	760.061	337	2
<b>Jaboticabal</b>	706,60	76.196	107,83	1,03	2.324.572	342	2
<b>Monte Alto</b>	346,95	49.721	143,31	1,07	1.520.055	364	2
<b>Pitangueiras</b>	430,64	38.554	89,53	1,48	722.815	364	2
<b>Taiúva</b>	132,46	5.604	42,31	0,47	85.009	363	2
<b>Taquaral</b>	53,89	2.821	52,35	0,57	24.355	362	2
<b>Total Sub-Região 2</b>	<b>1.940,83</b>	<b>211.757</b>	<b>109,11</b>	<b>1,19</b>	<b>5.436.867</b>		
<b>Cajuru</b>	660,09	25.445	38,55	1,43	488.168	298	3
<b>Cássia dos Coqueiros</b>	191,68	2.607	13,60	-0,17	96.099	304	3
<b>Mococa</b>	854,84	68.897	80,57	0,64	1.675.195	262	3
<b>Santa Cruz da Esperança</b>	148,06	2.097	14,16	1,19	36.548	316	3
<b>Santa Rosa de Viterbo</b>	288,58	25.869	89,64	1,36	751.243	283	3
<b>Tambaú</b>	561,79	23.241	41,37	0,61	488.048	255	3
<b>Total Sub-Região 3</b>	<b>2.705,35</b>	<b>148.156</b>	<b>54,76</b>	<b>0,89</b>	<b>3.535.301</b>		
<b>Altinópolis</b>	928,96	16.199	17,44	0,62	397.891	333	4
<b>Batatais</b>	849,53	61.040	71,85	1,30	1.454.714	352	4
<b>Morro Agudo</b>	1.388,13	31.923	23,00	1,55	994.859	380	4
<b>Nuporanga</b>	348,27	7.299	20,96	1,15	376.717	373	4
<b>Orlândia</b>	291,77	42.996	147,37	1,30	1.536.247	365	4
<b>Sales Oliveira</b>	305,78	11.541	37,74	1,48	285.160	363	4
<b>Santo Antônio da Alegria</b>	310,29	6.785	21,87	1,23	143.232	331	4
<b>Total Sub-Região 4</b>	<b>4.422,71</b>	<b>177.783</b>	<b>40,20</b>	<b>1,19</b>	<b>5.188.820</b>		
<b>RMRP</b>	<b>14.788,20</b>	<b>1.662.645</b>	<b>112,43</b>	<b>1,61</b>	<b>54.310.824</b>		

Fonte: EMPLASA, 2016

É possível observar que a RMRP está subdivida em regiões, de acordo com a localização geográfica dos municípios. Desse modo, a coordenação das políticas públicas de integração poderá ser viabilizada de acordo as sub-regiões, e não necessariamente uma política deverá alcançar todos os municípios que compõem a RMRP.

Outro dado interessante apresentado na figura n. 3 diz com a diversidade de PIB e população que os municípios apresentam entre si. Essa diferença evidencia como através de mecanismos de cooperação, como os subsídios cruzados, será possível promover o federalismo de integração, proporcionando a ligação de serviços públicos entre os municípios menores para com os maiores, notadamente pelo grau de interdependência que os circula.

No campo das políticas públicas setoriais, com recursos federais provenientes do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), com destaque para o Município de Ribeirão Preto, houve a construção de cinco poços artesianos somente no ano de 2017, nos bairros Jardim Recreio, Bananal, Botafogo, Parque São Sebastião e Cândido Portinari. Um tantomais complicada, é a situação das redes de abastecimento da cidade, que diante da falta de investimento nos últimos anos, sofre com inúmeras perdas e provoca a falta de água para os usuários do município. Porém, o Plano Diretor do município garante que: [...]“Neste ano também foram construídos 5,7 km de extensões de redes com recursos próprios, entre os bairros atendidos estão o Jardim Paulista e o Jardim Paiva, onde foram corrigidos problemas antigos de distribuição de água nestas regiões”.<sup>20</sup>

Portanto, verifica-se que o papel exercido pelo Poder Executivo é elemento chave no campo da implementação de políticas públicas, porque além de ser o responsável pelo direcionamento dos recursos – próprios, federais e estaduais – também poderá propor projetos de lei junto ao legislativo, deixando aberta mais uma possibilidade de criação de ações públicas no que diz respeito ao saneamento básico.

---

<sup>20</sup> RIBEIRÃO PRETO, Lei Complementar n. 2866/2018. Ribeirão Preto/SP, 2018. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/i28planod.php>. Acessado em 0202.2018.

## **1.2 O processo de judicialização das políticas públicas: a intervenção do Poder Judiciário e a possível violação do princípio da separação dos poderes.**

Desde logo, é preciso atentar para o fato de que também o tratamento e a disposição final dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente, são atividades que compõe os serviços públicos de saneamento básico, possuindo natureza essencial tanto quanto a captação, o abastecimento de água e a universalidade desses serviços – atividades consideradas primárias.

Nessa linha, o Decreto n. 7.217/2010, que regulamentou a Lei federal n. 11.445/07 (Lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico), dispõe que o Poder público deverá prestar esses serviços, tendo como princípio a *adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais*, de modo a não causar *risco à saúde pública*.

Não raro, os municípios não promovem o tratamento adequado ao esgoto, e o descartam em águas fluviais, contaminando todo os cursos d'águas. O dever legal de não poluir o meio ambiente decorre do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – artigo 225, da Constituição Federal. Dispõe o referido artigo que: *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*.

Faz-se importante evidenciar que os direitos de terceira geração consagram a solidariedade, no sentido de impor a todos o dever de proteção ao meio ambiente. Essa preocupação tem ganhado força nos últimos anos, sobretudo após os avanços da intervenção do poder judiciário na esfera de competência do legislativo e do executivo. Não se pode afirmar, pelo menos com exclusividade, que isso ocorreu, diante do abuso da atividade econômica pelas pessoas jurídicas, uma vez que as empresas são as maiores responsáveis pela degradação do meio ambiente. Todavia, a violação do meio ambiente por pessoas físicas constitui uma parcela pequena se comparada aos índices de violação por parte das empresas, em especial, na nossa região, as indústrias e usinas de cana de açúcar.

A incolumidade do meio ambiente não comporta tolerância a sua violação. Qualquer que seja a esfera federativa – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – há o dever de se observar rigorosamente as restrições e limitações impostas em lei, sob pena de transgressão ao regime de proteção especial destinada aos recursos naturais, que impactam

diretamente na vida e na saúde das pessoas. O dever de solidariedade retrata bem o espírito de harmonia com que os municípios devem encarar a disposição dos resíduos sólidos, do esgoto e de qualquer outra substância que possa contaminar o curso d'água que, como regra, serve aos municípios da mesma região.

A título exemplificativo, Andreas Joachim Krell esclarece que:

O STF afirmou que o adimplemento do encargo da defesa ambiental, 'que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, nos seios da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral'. Assim, 'a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a defesa do meio ambiente.<sup>21</sup>

A deficiência e assimetria na gestão da disposição – principalmente do esgoto sanitário – tem gerado intensa provocação ao Poder Judiciário, sobretudo diante das ações civis públicas movidas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, órgão que busca a intervenção desse poder a fim de que seja determinado ao Poder Executivo, ao concessionário, ou no caso da sociedade de economia mista Sabesp, a imediata cessação do descarte irregular, além da implementação de políticas públicas para garantir a correta proteção ao meio ambiente – a médio e longo prazo.

O objeto de proteção do artigo 225 da Constituição Federal é replicado também – e de forma mais pontual – na própria Constituição do Estado bandeirante, através do artigo 228, dispõe que: *Fica vedado o lançamento de efluentes e esgotos urbanos, sem o devido tratamento, em qualquer corpo de água.* No mesmo sentido, a Lei Estadual n. 997/76, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 8.468/1976 também disciplinam a parte jurídica da matéria, definindo o que constitui poluente e quais são as condutas de poluição ao meio ambiente. Entre elas, naturalmente, o lançamento nas águas, de esgoto, sem o tratamento adequado.

É de suma importância a correta disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento, sejam as coletivas, as individuais, ou mesmo as fossas sépticas<sup>22</sup>. Nessa perspectiva, a realidade mostra que a RMRP tem variações nos índices de tratamento adequado de esgoto, alguns apresentando níveis satisfatórios,

<sup>21</sup> KRELL, J. A. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Fabris Editor, 2013, p. 2081

<sup>22</sup> Fossas sépticas são unidades de tratamento de esgoto doméstico, utilizadas com frequências em áreas rurais ou distantes dos centros urbanos.

como o exemplo, o município de Ribeirão Preto/SP, e outros, por sua vez, apresentam níveis insatisfatórios, como os municípios de Pontal, Morro Agudo e São Simão<sup>23</sup>.

Mas o ponto que aqui interessa é: caberá a intervenção do Poder Judiciário na esfera discricionária do Poder Executivo, isto é, determinando implementação de políticas públicas a fim de garantir direitos? Ou essa atuação do Poder Judiciário implica em ofensa a separação dos poderes?

Com a finalidade de facilitar o contexto da análise ora vindicada, verifica-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem se mostrado preparado ao enfrentamento da questão:

[...] Como não se desconhece, em regra, é defeso ao Poder Judiciário adentrar no mérito dos atos administrativos de efetivação de políticas públicas, cabendo-lhe tão somente a análise sob o aspecto de legalidade e moralidade. Tal entendimento tem como fundamento básico o princípio da separação dos poderes.

Entretanto, não constitui ingerência indevida a atuação do Judiciário quando impõe ao Executivo o cumprimento de obrigação constitucional e legal, relativamente à qual se posta manifestamente omissa o administrador, máxime quando a inação estatal implica violação a direito fundamental do indivíduo assegurado pela própria Constituição da República, tal como o saneamento básico/saúde pública.

[...]

Nesse passo, o princípio da separação de Poderes não pode servir de justificativa para a burla à Constituição ou à lei, tampouco para contrariar o interesse público. A concretização do texto constitucional é dever dos entes públicos, não apenas nas esferas dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também, em caráter excepcional, do Judiciário, notadamente quando se encontram olvidadas políticas públicas estabelecidas e definidas na legislação.

Confira-se que na conclusão do laudo pericial (fls. 370) consta expressamente que os moradores da região em questão não são adequadamente atendidos no que se refere a saneamento básico, em total desrespeito ao cidadão, deixando consignado: “Basicamente faltam redes de esgotos, guias, sarjetas, pavimentação asfáltica e canalização de águas pluviais em alguns locais. Também se constatou que parte da área vem servindo como depósito de lixo e entulho, este último, despejado onde antes havia vegetação e várzea.

Nesse sentido, destaca-se que o acúmulo de lixo torna a área suscetível a doenças, bem como a focos de incêndio (queimadas) como o que foi constatado na ocasião da vistoria.”

Por outro lado, inexistente violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, já que a decisão não determinou, especificamente, quais são as determinações que o Poder Executivo Municipal deve tomar para implantação de obras de infraestrutura e de saneamento básico necessário para a garantia da função social e bem-estar de seus habitantes.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup>INSTITUTO TRATA BRASIL. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/problemas-em-obras-deixam-esgoto-sem-tratamento-na-regiao-de-ribeirao-preto>. Acesso em 20 nov. de 2017.

<sup>24</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Apelação nº , da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 17 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em 23 dez. de 2017.

Ou ainda, no caso ocorrido em 02.10.2017 no município de Ribeirão Preto, onde o Ministério Público Estadual obteve sucesso no deferimento da tutela de urgência requerida, sendo determinado, pelo Poder Judiciário, a regularização do serviço de abastecimento de água, no prazo de 48h, de forma permanente, e sem interrupções, como se vê:

Trata-se de pedido liminar, no qual o Ministério Público requer providências quanto ao abastecimento de água por parte do DAERP.

Observa-se que, quando do ajuizamento da demanda, houve requerimento similar, oportunidade em que o pleito foi indeferido, sob o argumento de que a falta de abastecimento de água estava vinculado à estiagem que acometia o estado à época. Contudo, a prova produzida e a situação fática se alteraram, razão por que, neste momento processual, a tutela provisória comporta acolhimento.

O artigo 300, do Código de Processo Civil dispõe que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

[...]

Ora, esta constatação além de gravíssima, demonstra que nada foi feito para apurar eventual “boicote”, que até mesmo pode estar relacionado a práticas criminosas, vez que dano é tipificado como crime no Código Penal.

Igualmente, a administração de um problema que gera tanto déficit na vida das pessoas não pode ser tratado com leviandade, considerando que o fornecimento de água encanada tornou-se hodiernamente um serviço imprescindível para a boa conservação da saúde, higiene e alimentação das pessoas, estando diretamente relacionado com a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, que deve nortear todas as atuações, seja da Administração Pública, seja do Judiciário.

Portanto, a probabilidade do direito é patente. Por outro lado, despidendo maiores considerações quanto ao perigo na demora, em razão da essencialidade do serviço de abastecimento de água.

Ante o exposto, DEFIRO a medida de urgência pretendida, para o fim de determinar que o Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto regularize o abastecimento de água, em 48 horas, de forma permanente, sem interrupções, aos consumidores residenciais e não residenciais de toda a extensão do Município de Ribeirão Preto, incluindo o Distrito de Bonfim Paulista, até mesmo com “caminhão-pipa”, se necessário, com atendimento dos chamados no prazo máximo de 4 horas, sem ônus adicionais aos usuários, sob pena de proibição de instalação de novos pontos de ligação de águas em qualquer novo empreendimento imobiliário no Município de Ribeirão Preto e Distrito de Bonfim Paulista, de qualquer natureza e sob qualquer denominação, sejam loteamentos urbanos ou rurais, abertos ou fechados residenciais, comerciais ou industriais, decorrentes de parcelamento ou desmembramento do solo ou caracterizações como condomínios verticais ou horizontais ou incorporações imobiliárias, por prazo indeterminado, enquanto não se regularize a oferta de abastecimento de água no Município, com qualidade comprovada, por meio de estudos técnicos por prazo não inferior a um ano que demonstrem capacidade de fornecimento de água frente à demanda da população, sem prejuízo ainda de nulidade do ato administrativo que autorizou a instalação e de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de indisponibilidade do serviço de abastecimento de água potável em qualquer localidade do município, valores que serão revertidos ao Fundo Estadual dos Interesses Difusos Lesados.<sup>25</sup>

Dessa forma, veja-se que no âmbito jurídico, a jurisprudência paulista caminha no

---

<sup>25</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ACP nº 1017710-65.2014.8.26.0506, da X Câmara do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, Data de julgamento. Disponível em: </www.tjsp.jus.br/>. Acesso em 23 dez. de 2017.

sentido de, excepcionalmente, permitir que o Poder Judiciário tome para si, a incumbência de determinar ao Poder Executivo – quase sempre inviabilizado por contumaz e irresponsável inércia do aparelho estatal – obrigações de cessar, fazer ou qualquer outra adoção de política pública de modo a garantir a eficácia e a integralidade de direitos básicos garantidos pela Constituição Federal, como é o caso do saneamento básico.

### 1.2.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a hipótese de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas por parte da Administração Pública

A solução dada pela Corte de Justiça paulista alinha-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal?

De forma positiva, a resposta é sim. O Caderno jurisprudencial mais recente do Supremo Tribunal Federal aponta que é possível o Poder Judiciário interferir, desde que excepcionalmente, para determinar que a Administração Pública adote medidas que possam garantir direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, como é o caso da defesa do meio ambiente.

Contudo, nem de longe a questão é fácil de ser enfrentada. Isso porque, sempre que a questão é levada ao conhecimento dos tribunais, a Administração Pública invoca em seu favor o princípio da separação dos poderes, de forma a deixar claro que o não cumprimento de alguma obrigação, ainda que essa obrigação esteja causando dano ao meio ambiente ou à saúde pública da coletividade, diz respeito à discricionariedade inerente ao Poder Executivo, isto é, cabe tão somente a municipalidade, dentro da sua previsão orçamentária, escolher a melhor opção de alocação de recursos – teoria da reserva do possível.

De toda sorte, a questão parece estar superada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que em reiteradas oportunidades vem consagrando a intervenção do Poder Judiciário, a fim de determinar a adoção de políticas públicas por parte da Administração Pública, sobretudo em casos que envolva a violação de direitos fundamentais.

Sobre a compreensão do controle judicial das políticas públicas, Oswaldo Canela Junior preleciona que:

Como toda atividade política (políticas públicas) exercida pelo Legislativo e pelo Executivo deve compatibilizar-se com a Constituição, cabe ao Poder Judiciário analisar, em qualquer situação e desde que provocado, o que se convencionou

chamar de “atos de governo” ou “questões políticas”, sob o prisma do atendimento aos fins do Estado (art. 3º da CF)”, ou seja, em última análise à sua constitucionalidade. O controle da constitucionalidade das políticas públicas pelo Poder Judiciário, assim, não se faz apenas sob o prisma da infringência frontal à Constituição pelos atos do Poder Público, mas também por intermédio do cotejo desses atos com os fins do Estado.

[...] Diante dessa nova ordem, denominada de judicialização da política, — muito diferente, acrescente-se, da politização do Judiciário — “contando com o juiz como coautor das políticas públicas, fica claro que sempre que os demais poderes comprometerem a integridade e a eficácia dos fins do Estado — incluindo as dos direitos fundamentais, individuais ou coletivos — o Poder Judiciário deve atuar na sua função de controle.<sup>26</sup>

Observa-se que o autor se posiciona favoravelmente ao controle do Poder Judiciário sobre a atividade política, notadamente pelo reiterado descumprimento de direitos fundamentais. Também nos parece ser não somente possível, mas até mesmo recomendável a atuação do Poder Judiciário, pois, não raro, a má gestão dos recursos públicos ou o clientelismo faz com que interesses individuais sejam sobrepostos aos interesses coletivos.

Não se pode olvidar, entretanto, que o controle judicial sobre as políticas públicas não pode camuflar o papel que vem exercendo o Ministério Público, órgão responsável pela defesa dos interesses coletivos e que vem cumprindo o seu objetivo através da promoção de diversas ações civis públicas no âmbito do Estado de São Paulo a fim de que o Poder Executivo cumpra obrigações fundamentais. Por exemplo, no caso do saneamento básico, é recorrente<sup>27</sup> o descarte irregular de resíduos sólidos, ou a manutenção de aterros irregulares, de modo a comprometer não só a incolumidade pública, mas também os mananciais, uma vez que essa prática provoca a contaminação do solo<sup>28</sup> e do lençol freático.

Sobre o tema, confirmam-se os seguintes precedentes:

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEIO AMBIENTE. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Meio ambiente - Ação Civil Pública - Pedido de cessação do lançamento de lodo resultante do tratamento de água pela Sabesp em reservatório - Reparação dos danos ambientais daí advindos, sob pena de pagamento de multa diária - Comprovação da conduta imputada á ré - Projeto de recuperação que não se mostrou satisfatório - Descarte de resíduos sólidos a implicar na poluição das águas

<sup>26</sup> JÚNIOR, O. C. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p.38. 2009.

<sup>27</sup> Neste ponto: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/11/usp-identifica-contaminacao-em-area-de-recarga-do-aquifero-guarani-em-sp.html>. Acesso em 30 dez de 2017.

<sup>28</sup> Nesse sentido, conferir a produção acadêmica de ALMEIDA, Paulo Santos, *et al*, em: Armazenamento de lixo urbano em Lixões e Aterros Sanitários: Contaminação do solo, proliferação de macro e micro vetores e contaminação do lençol freático. Disponível em: <http://stoa.usp.br/wagnerk/files/-1/16685/trabalho+1+de+SMC+-+professor+Paulo+Almeida.pdf>. Acessado em 30.12.2017.

– Controlejurisdicional sobre omissões da administração pública nadesa do meio ambiente - Cessaçãoda descarga do lodo nocurso d'água possível de ser verificada - Legitimidade do MPpara a propositura da ação - Recurso provido para julgamentode procedênci

1. O Supremo Tribunal Federal já assentou ser possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes.

2. O acórdão do Tribunal de origem está devidamente fundamentado, embora em sentido contrário aos interesses da parte agravante.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. [...] A solução dada pelo Tribunal de origem alinha-se aoentendimento do Supremo Tribunal Federal de que é possível aoJudiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo aimplementação de políticas públicas a fim de garantir direitosconstitucionalmente assegurados, sem que isso implique ofensa aoprincípio da separação dos Poderes.<sup>29</sup>

E, ainda:

Meio ambiente - Ação Civil Pública - Pedido de cessação do lançamento de lodo resultante do tratamento de água pela Sabesp em reservatório - Reparação dos danos ambientais daí advindos, sob pena de pagamento de multa diária - Comprovação da conduta imputada á ré - Projeto de recuperação que não se mostrou satisfatório - Descarte de resíduos sólidos a implicar na poluição das águas – Controle jurisdicional sobre omissões da administração pública na defesa do meio ambiente - Cessaçãoda descarga do lodo no curso d'água possível de ser verificada - Legitimidade do MP para a propositura da ação - Recurso provido para julgamento de procedênci.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161).

O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionaismarcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI n. 692.541, da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 25 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 30.12.2017.

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3540-1, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 01.01.2018.

A importância da consolidação desses precedentes demonstra que o Poder Executivo – preponderantemente – não só deve implementar adequadamente políticas públicas que sejam eficazes, como deve sair do estado de inércia e tomar providências para a preservação do meio ambiente.

No segundo julgado, fica evidenciado que o Ministério Público tem fiscalizado o lançamento inadequado de resíduos ambientais, deixando-se claro que a atividade econômica, especialmente as ligadas ao meio ambiente, deve ter como sustentáculo a proteção ambiental, sob pena de reparação pelos danos causados à população, sem prejuízo de eventuais responsabilidades nas esferas administrativa e criminal.

Esse caso de judicialização das políticas públicas revela que o Poder Judiciário tem demonstrado preocupação com a inércia dos Poderes Executivos e Legislativo, fixando que, excepcionalmente, isto é, desde que demonstrado a ineficiência de outros meios de correção, é possível que o Poder Judiciário exerça o controle sobre políticas públicas, ora determinando a implementação de algumas (como no caso do fornecimento de medicamentos), ora ordenando a cessação ou reparação de danos ambientais, econômicos, entre outros.

A questão do controle judicial sobre as políticas públicas não é nova, há muito os Tribunais vêm se deparando com essas demandas. Exemplo dessa trajetória é que tantos outros poderiam ser citados, como o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal do dever do Estado de fornecer medicamentos aos portadores do vírus HIV, no RE n. 271.286. Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RE n. 338.373, já permitiu o ressarcimento por parte da Administração Pública, em razão do direito à saúde e à vida, consagrados na Constituição Federal (Art. 5º, *caput*, 6º, e 196), de despesas gasta com tratamento médico no exterior, num caso específico de transplante de medula óssea, a fim de não condenar o paciente à morte. Sem dúvida, essas hipóteses representam a atuação do Poder Judiciário na determinação de política públicas ao Poder Executivo.

De mais a mais, com a pacificação da jurisprudência no âmbito da Suprema Corte, a tendência que essa questão não se desenvolva após a segunda instância, o que pode gerar não só uma economia processual, mas também o cumprimento mais célere das determinações advindas das decisões emanadas pelo Poder Judiciário.

---

### 1.2.3 A participação da sociedade civil e de outros grupos de interesse na formulação de políticas públicas

Questão relevante e que tem ganhado força nos últimos anos diz respeito ao crescimento da participação social na gestão pública. Sem dúvida, esse avanço representa um marco na história do Brasil, infelizmente marcada pelo clientelismo, onde os atos administrativos se confundiam com as vontades de determinados grupos de interesse, os quais detinham o poder de direcionar as decisões públicas de acordo com os seus anseios.<sup>31</sup>

Porém – e felizmente – o Brasil está mudando. Talvez pela maior facilidade de comunicação proporcionada pela internet, talvez por outro motivo, mas, fato é que a sociedade tem reunido forças para pleitear direitos e manifestar vontades. Sabe-se que as seções do legislativo são abertas ao público, mas, por outro lado, há uma baixa frequência da população nesses encontros. Daí o reconhecimento de novas formas de participação social, para além de outras tradicionais, as redes sociais é um exemplo de manifestação contemporânea e até mesmo têm se mostrado eficiente como agenda de encontros. Aliás, foi através delas que grandes manifestações foram marcadas – as quais contaram com a participação de milhares de cidadãos.

A democracia cidadã pode ser compreendida como o exercício de participação dos membros de uma determinada sociedade nas decisões formuladas pelo poder público. Pois, ainda que diretamente tomada pelo poder executivo, há a influência das manifestações da coletividade na tomada de decisão, bem como na formulação de determinadas políticas

---

<sup>31</sup> Para demonstrar a autenticidade científica dessas afirmações, confira-se a construção acadêmica de REALE JR., Miguel: Se Gilberto Freire aponta como elemento definidor da unidade nacional a estrutura patriarcal de nossa sociedade, por outro lado cabe ponderar que a multiplicidade e conjugação de formas de ser e de sentir eram possíveis, reunindo-se o diverso e o contraditório sob um mesmo teto, graças a um denominador comum, um traço uniforme no comportamento do estamento governamental no Brasil ao longo do tempo e em todos os cantos, e perante o qual são indiferentes todas as diferenças: a identidade *entre o público e o privado*, prevalente desde as nossas fundas origens, e que perdura até os dias de hoje. [...] Todas essas contradições próprias de uma sociedade instável mas estamental são, portanto, acolhidas, pois não interferem, no essencial, ou seja, na forma como as elites detentoras do poder entrelaçavam o público e o privado. Isso justifica falar Sérgio Buarque de Holanda em ‘cordialidade’ como traço essencial da brasilidade; ‘cordialidade’, no entanto, que significa tratar a coisa pública com os critérios do particular, isto PE, do privado. Desde a nomeação de um delegado de polícia, até a eleição de um senador do Império, as decisões eram ditadas pela prevalência do interesse privado sobre o interesse geral. Na solução das questões de governo jamais se desconhecia – como ocorre ainda hoje – a necessidade de satisfazer o clã político. [...] Passados 170 anos de nossa independência, na essência, o exercício do poder sofreu, na verdade, alterações não muito significativas. Basta lembrar os fatos de 2001. Liberam-se verbas significativas para projeto de criatórios de rãs de interesse de parentes de autoridades federais, ou aprovam-se, com distribuição de benesses, projetos em valor vultoso com relação aos quais se sabe haver interesse de governador de pobre Estado do norte do país. Para se ter o poder de barganha, desdenha-se do respeito à inviolabilidade do voto e líderes políticos quebram o sigilo de uma votação no Senado Federal, com a intenção de ter controle indevido sobre seus pares. O privado e o público sempre se misturam, e logo o público vem a ser utilizado a serviço do privado. Em Democracia e Cidadania no Brasil, Revista Brasileira de Ciência Criminais. 2002, p. 201.

públicas.

Para essa nova era de participação social nas decisões públicas dá-se o nome de controle social. No ponto que interessa, extrai-se o excerto da cartilha confeccionada pela Controladoria Geral da União – CGU:

Controle Social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.<sup>32</sup>

Tal ideia de participação social está presente na Constituição Federal (art. 29, inc.XII), e também no Estatuto da Metrópole (art. 7º, inc. V). O Estatuto da Metrópole, que constitui regra matriz para a RMRP, assegura *a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções de interesse comum.*

Desde logo, é possível afirmar que nunca houve na história da legislação brasileira uma gama tão grande no que diz respeito a participação de representantes da sociedade. Veja-se que o cidadão, poderá participar desde os processos de planejamento e tomada de decisão, e até mesmo acompanhar os prestadores de serviços na execução de alguma tarefa.

Esse novo movimento democrático demonstra a preocupação do legislador em garantir acesso amplo e irrestrito ao cidadão. A transparência com a coisa pública parece ter ganhado um espaço que será difícil de ser retirado. Percebe-se que o cidadão não mais deverá se mostrar acuado ou demonstrar qualquer tipo de receio em acompanhar o trabalho dos servidores públicos. Agora o espaço do cidadão como fiscal da lei está garantido.

Na literatura temática brasileira, Gustavo Justino de Oliveira dimensiona a participação social:

A Constituição garante expressamente às associações representativas de municípios a faculdade de intervir no planejamento local (art. 29, XII), de modo que tal direito se estende, dedutivamente, quando as comunas passam a integrar um ente regional (art. 25, § 3º). Por sua vez, o Estatuto da Metrópole determina explicitamente a representação da sociedade civil na instância colegiada deliberativa da unidade regional (art. 8º, inc. III127).

---

<sup>32</sup>CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Brasília/DF. 2012. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf> . Acessado em 03.01.2018. p.16.

Nesse aspecto, vale ressaltar que o Estatuto da Metrópole foi além do que o Estatuto da Cidade (Lei federal nº 10.270/01) em matéria de participação social. No Estatuto da Cidade, a participação da sociedade civil, expressa na noção de gestão democrática da cidade (arts. 43128, 44129 e 45130), limita-se a funções ratificadoras<sup>33</sup>, isto é, funções sem caráter deliberativo propriamente dito. Ao passo que o Estatuto da Metrópole, como já mencionado, estabelece explicitamente a participação da sociedade civil na instância colegiada deliberativa da unidade regional. Para além da participação na instância deliberativa, o Estatuto da Metrópole consagra também a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum (art. 7º, inc. V).<sup>33</sup>

Em sentido próximo, conferindo espaço à sociedade civil na instância colegiada deliberativa, é a previsão do artigo 8º, inciso II, do Estatuto da Metrópole,<sup>34</sup> que dispõe sobre a estrutura básica da governança interfederativa no âmbito das regiões metropolitanas.

Há que se ressaltar, ainda, que outros grupos de interesse também podem fazer parte do processo de participação na construção das políticas públicas.

Os partidos políticos figuram – ou deveriam figurar – como mola propulsora entre a sociedade civil e o Estado. O Partido Verde tem realce no engajamento com causas ligadas ao meio ambiente e vem fomentando políticas de sustentabilidade na área.<sup>35</sup>

As empresas também ocupam uma posição importante nesse processo. Seja por pura estratégia de marketing ou por realmente acreditar no projeto, no Brasil, fixou-se um modelo de parceria entre os atores deste setor e causas sociais. Toma-se de empréstimo o exemplo do *Instituto Trata Brasil*, OSCIP interessada em questões ligadas à promoção do saneamento básico e a proteção dos recursos hídricos. Essa OSCIP é formada pela associação das empresas: *Acqualimp*; *Aegea*; *Amanco*; *Bauminas*; *Braskem*; *BRK Ambiental*; *Coca Cola Brasil*; *GS Inima Brasil*; *Itron*; *Legado das Águas*; *Pam Saint*

<sup>33</sup> OLIVEIRA, G. J. Parecer elaborado para a AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DAS BACIAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ – ARES-PCJ. 08.08.2016, p.113.

<sup>34</sup> Art. 8º: A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

<sup>35</sup> Cf. Nesse sentido: [...] o prefeito Márcio Pampuri discorreu sobre a visão verde de governar, destacando o projeto “Bosque da Vida” que planta árvores nativas homenageando todas as crianças nascidas/domiciliadas em Mairiporã, e da luta pelo fim do tráfego aéreo na Serra da Cantareira. “Defendemos, junto a mais 27 prefeitos do PV, a criação de fundo estadual ambiental. O Partido Verde se preocupa e investe em ações voltadas ao desenvolvimento humano, social e ambiental. Disponível em: <http://www.pvsp.org.br/index.php/ultimas-noticias/item/3937-encontro-de-mairipora-apontou-aco-es-e-solucoes-para-o-meio-ambiente.html>. Acessado em 29.12.2017.

*Gobain; Unipar Indupa; Tigre e Unilever.*<sup>36</sup>

É preciso destacar, ainda nesse contexto, que as empresas possuem interesse em firmar parcerias com a Administração Pública, a fim de angariar contratos de prestação de serviços com a municipalidade. Dias e Matos<sup>37</sup> complementam: No âmbito municipal, predomina a influência de pequenas empresas e de médias, dependendo do tamanho do Município. As médias e pequenas disputam os diversos contratos para o fornecimento de serviços às prefeituras municipais, como: recolhimento de resíduos, limpeza urbana, manutenção de parques, praças e jardins, transporte urbano, merenda escolar, entre muitos outros.

#### 1.2.4 A participação das organizações da sociedade civil (OSC) e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) na formulação de políticas públicas

A importância das OSC e das OSCIP na formulação de políticas públicas, especialmente as de caráter ambiental tem se relevado a integração da sociedade civil com o poder público. Após a vigência da Lei n. 13.019/2014, o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil está fixado na Lei n. 13.204/2015. O diploma conceitua organização da sociedade civil como:

[...] entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.<sup>38</sup>

Referido *marco regulatório das OSC* veio para disciplinar justamente a parceria entre a Administração Pública e essas entidades, com a finalidade de proporcionar mecanismos de controle sobre o repasse de verbas públicas com destino a implementação de políticas públicas. Com efeito, busca-se dar maior transparência nesses processos de parceria, de modo a evitar ou pelo menos minimizar fraudes e desvios de recursos públicos.

Nessa hipótese, o município de Sertãozinho, através de sua Secretaria de Meio

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/quem-somos>. Acessado em 31.12.2017.

<sup>37</sup> DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** 2017. São Paulo: Atlas. p. 51.

<sup>38</sup> Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm)>. Acesso em 15.01.2018.

Ambiente firmou parceria com as organizações *Agir Ambiental* e *Florespi*, resultando na implementação do *Projeto Composteira na Minha Cidade*. O objetivo é a conscientização sobre o reaproveitamento de resíduos orgânicos, transformando-os em adubos sólidos e líquidos, minimizando o material orgânico que é descartado como resíduo sólido.<sup>39</sup>

Sem dúvida as organizações não governamentais ocupam um lugar de destaque na formulação de políticas públicas, isso porque é inerente a própria constituição dessas entidades, quase sempre ligadas a causas sociais e ambientais, promovendo avanços em matéria de sustentabilidade ecológica, resíduos sólidos e saneamento ambiental.

Já no que diz com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), aponta-se o exemplo do Instituto Trata Brasil, que atua desde 2007 no território nacional, com vista ao acompanhamento do saneamento básico e da gestão dos recursos hídricos. Destaca-se que o Instituto Trata Brasil tem se mostrado proeminente no desenvolvimento de políticas atinentes ao saneamento básico. Exemplo disso são os projetos: *Água e Cidadania pela Vida; Trata Brasil na Comunidade e Apoio ao Saneamento Rural e em Áreas Isoladas*.

O projeto *Trata Brasil na Comunidade* é um mecanismo de pesquisa *in loco* e acompanhamento da falta de políticas públicas de saneamento básico em comunidades carentes. No *Projeto Vila Tanquinho – Ferraz de Vasconcelos/SP*, o Instituto Trata Brasil apurou:

[...] A pesquisa apontou que 1/4 das pessoas entrevistadas tiveram problemas com a diarreia e 25,9% tiveram infecções na pele e nos olhos antes de agosto de 2012; as crianças/adolescentes de 0 a 17 anos faziam parte do grupo que mais tiveram doenças num período de 12 meses. Após a implantação do saneamento a ocorrência de doenças como diarreia, verminoses, infecções na pele e nos olhos e dengue foi bem menor, com a redução em cerca de 10 ou mais pontos percentuais. Houve também grande redução no número de membros das famílias que ficaram doentes (76 casos antes do saneamento para 33 ocorrências depois das redes instaladas).<sup>40</sup>

Considerando o propósito da pesquisa, poder-se-á dizer que a medição de doenças de veiculação hídrica, mobilização comunitária e acompanhamento das obras de saneamento constituem uma etapa importante no processo de uma política pública, qual seja, a identificação do problema. Em parceria com a Prefeitura de Porto Alegre, o Governo Federal, a Pastoral da Criança e líderes da comunidade Vila Dique (Porto Alegre/RS), com

---

<sup>39</sup> SERTÃOZINHO. **Projeto “Composteira na minha cidade” traz benefícios à Sertãozinho**. 2017. Disponível em: <http://www.sertaozinho.sp.gov.br/conteudo/projetocomposteira-na-minha-cidade-traz-beneficios-ao-municipio-de-sertaozinho.html#.WiYLwFWnGWU>. Acesso em 01 dez. de 2017.

<sup>40</sup> TRATA BRASIL. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/vila-tanquinho-ferraz-de-vasconcelos-sp>, Acessado em 31.12.2017.

recursos do PAC, o Instituto Trata Brasil realizou um levantamento de campo e mobilizou o poder público, demonstrando como a falta de saneamento básico influenciava na saúde pública da comunidade, impactando diretamente na qualidade de vida dos moradores.

**Foto 1** – Comunidade Vila Dique (Porto Alegre/RS)



**Fonte:** Instituto Trata Brasil, 2011 <sup>41</sup>

Após a implementação de políticas públicas, a comunidade foi desativada e os moradores foram realocados para outra área contemplada com saneamento básico, abastecimento de água potável e rede de coleta de esgoto.

**Foto 2** – Local de realocação dos moradores da antiga comunidade Vila Dique (Porto Alegre/RS).



**Fonte:** Instituto Trata Brasil, 2011<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> TRATA BRASIL. **Pesquisa Instituto Trata Brasil na comunidade.** Porto alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/vila-dique-porto-alegre-rs>> Acesso em 31 dez de 2017.

Este exemplo demonstra a influência de organizações na construção de políticas públicas de saneamento básico que transformam a vida de pessoas, proporcionando melhorias na qualidade de vida e redução de doenças decorrentes da falta de acesso a água potável e a rede de coleta de esgoto.

---

<sup>42</sup> Ibid. Acesso em 31.12. 2017.

## CAPÍTULO 2 A INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO E ANÁLISE DE TERMAS EMERGENTES

### 2.1 Política nacional de saneamento básico

Ainda que com um significativo retardo, o direito ao saneamento básico passou a ser incorporado na agenda de governo com a importância que lhe é inerente. Se de um lado a pessoa deve ter acesso ao abastecimento de água potável, e a coleta de esgotamento sanitário, de outro, o Poder Público tem o dever de garantir a eficiência desses serviços, demonstrando empenho para erradicar a falta de acesso a esses serviços básicos, que, na leitura da realidade, constituem uma tradução exemplar do que vem a ser dignidade da pessoa humana.

Tanto é assim que, o primeiro princípio fundamental cravado pela Lei federal de diretrizes nacionais para o saneamento básico é a universalização do acesso ao saneamento básico. Tornar universal é generalizar, ou seja, é proporcionar a todos os cidadãos o acesso aos serviços públicos de saneamento básico, sem qualquer tipo de restrições ou privilégios. Reafirma-se: a perquirição pelo acesso amplo e irrestrito ao saneamento básico é dever do Poder Público e deve contemplar a todas as pessoas, independentemente de classe social, econômica, condição geográfica, ou qualquer outro pretexto que possa ser utilizado como negação desse direito fundamental.

Sobre o direito à universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico Vinícius Marques de Carvalho acrescenta que:

[...] o saneamento não admite excluídos. É imperioso entender que a universalização dos serviços de saneamento básico é um objetivo que não pode ser tratado, pelo menos numa sociedade periférica, em que vige um processo de urbanização espacialmente e socialmente segregador, de maneira segmentada. A universalização exige, para a sua própria eficácia social, estratégias concertadas e planejadas, até porque universalizar os serviços de saneamento significa, em primeiro lugar, garantir a todos o acesso à rede de distribuição de água e de coleta de esgoto, assegurar que ninguém seja excluído do serviço devido à incapacidade de pagamento e, por fim, garantir o tratamento do esgoto coletado.<sup>43</sup>

Não basta estipular a igualdade, sem distinção de qualquer natureza, como garantia fundamental – Artigo 5º, CF/88 – e, na prática, fazer distinção de acesso entre os mais ricos e os mais pobres, proporcionando maior infraestrutura aos moradores da zona sul, e deixando de empreender o mesmo modelo nas zonas mais carentes do município.

---

<sup>43</sup>CARVALHO, V. M. **O direito do saneamento básico**. São Paulo. Editora QuartierLatin do Brasil, 2010, p. 334.

No artigo 2º, inciso II, da Lei n. 11.445/07, é fixada como princípio fundamental a integralidade das ações de saneamento básico, compreendida como *o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados*. Por sua vez, a integralidade diz com a prestação completa dos serviços públicos de saneamento, isto é, o Poder Público não deverá proporcionar o abastecimento de água potável, sem que seja o esgotamento sanitário corretamente coletado, tratado e disposto de forma adequada. Do mesmo modo, a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem e o controle das águas pluviais possuem a mesma importância na prestação desses serviços.

Talvez a negação ao princípio fundamental previsto no inciso III, da Lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico seja a mais evidente. Prevê o referido inciso que: *abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente*. O inciso IV do mesmo diploma, prevê a disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais, de forma adequada à saúde pública e a segurança da vida e do patrimônio público e privado.

Para a assim chamada ineficácia dos direitos fundamentais à integralidade e formas de prestação adequadas à saúde pública, rememora-se a condenação judicial sofrida pela municipalidade de Ribeirão Preto/SP, consistente na obrigação de fazer: *no prazo de seis meses: I regularizar o parcelamento e uso do solo na área urbana com o implante de obras de infraestrutura e saneamento básico necessárias a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes na petição inicial, II Na hipótese do requerido não cumprir as medidas necessárias em descumprimento à sentença, fixo multa para cada dia de atraso no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) corrigidos no momento do pagamento.*<sup>44</sup>

Na oportunidade, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra o município, porque na implantação da Via Expressa Norte, não houve a correta limpeza urbana e o manejo adequado dos resíduos sólidos, uma vez que o município teria realizado aterramento parcial da área, deixando exposto entulho e lixo. Ainda, não havia rede coletora de esgoto doméstico, além da ausência de galerias para a captação de águas

---

<sup>44</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Apelação nº 0042082-37.2010.8.26.0506, da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 17 de novembro de 2014. Disponível em: </www.tjsp.jus.br/>. Acesso em 23.12.2017.

pluviais, o que proporcionava a propagação de pragas urbanas.

Percebe-se, portanto, que é dever do titular da prestação desses serviços públicos, efetivar a universalização e integridades desses, sob pena de ineficácia dos princípios fundamentais determinados na Lei n. 11.445/2007.

Quanto à articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção de saúde e outras de relevante valor social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, observa-se que o saneamento básico exerce papel fundamental. A falta de articulação entre políticas públicas setoriais tem levado cidadãos brasileiros ao óbito. Fazendo um levantamento e uma correlação entre mortes decorrentes de doenças infecciosas e a ausência ou precariedade de infraestrutura sanitária, Izabel Cristina Chiodi de Freitas alerta:

A verdadeira transformação no perfil epidemiológico brasileiro, demonstrada pelos números, que se têm invertido totalmente nas últimas décadas, não torna menor a preocupação com as doenças infectocontagiosas, relacionadas ao desenvolvimento precário, em particular à falta de infraestrutura sanitária (abastecimento de água em quantidade e qualidade, e coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos e dos esgotos sanitários).

[...] Ainda são alarmantes as ocorrências de esquistossomose, malária e poliverminoses em alguns bolsões do país. Segundo dados do Ministério da Saúde, o grupo de doenças infecciosas e parasitárias apresentou um decréscimo de 59,7% no Brasil como um todo, no período entre 1980 e 2008.

Se em 1980 essas doenças eram a terceira causa de óbitos no país, em 2008 passaram a ocupar a sétima posição. As regiões com as maiores variações negativas foram a Nordeste e a Norte (-76,0% e -74,9% respectivamente); a região Sudeste teve a menor variação, como esperado, dado o patamar alcançado já nos idos da década de 1980 (-49,0%).<sup>45</sup>

A autora ainda elaborou a tabela abaixo, através da qual é possível verificar, pelo menos até o ano de 2008, o índice de óbitos por doenças infecciosas e parasitárias, em relação ao geral de óbitos no Brasil, como se vê:

---

<sup>45</sup> FREITAS, Izabel Cristina Chiodi de. **Saneamento básico: integralidade dos serviços e intersetorialidade das políticas.** Fundação Vale, 2013, p. 6. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002230/223065por.pdf>>. Acesso em: 12.01.2018.

**Tabela 2— Índice de óbitos por doenças infecciosas e parasitárias por região, em relação ao geral de óbitos no Brasil**

Região	1980	2008
Norte	26,0	6,5
Nordeste	21,0	5,0
Sudeste	9,1	4,7
Sul	8,0	3,9
Centro-Oeste	14,8	5,0

**Fonte:** CHIODI DE FREITAS, I.C. Em: Saneamento básico: integralidade dos serviços e intersetorialidade das políticas, 2013.

Com base nas observações do levantamento realizado por CHIODI, não é possível apontar com a responsabilidade científica peculiar a esta dissertação, quais são as causas efetivas que levam o Sul e o Sudeste a despontarem em diversos setores relacionados às políticas públicas – economia, educação, saneamento básico, saúde, etc. – quando comparados com as outras regiões. Entretanto, sabe-se que a boa eficiência na gestão pública está diretamente relacionada com a prestação de serviços públicos de boa qualidade. A corrupção evidenciada no Brasil tem demonstrado que, fraudes em contratos públicos – os quais representam até 15% do produto interno bruto – indicam que recursos públicos são desviados, ao invés de serem aplicados pelos tomadores de decisão na formulação e implementação de políticas públicas.<sup>46</sup>

Em outras palavras, os estudos de CHIODI indicam que a ausência de formulação de políticas públicas essenciais de saúde e saneamento básico, seja por corrupção, ineficiência ou mesmo má administração pública – tem agravado sobretudo a saúde no Brasil, levando os destinatários dessas políticas ao óbito.

Já no concernente à eficiência e sustentabilidade econômica, a diretriz aponta – e

<sup>46</sup> Nesse aspecto, conferir ALVES (2015): [...] representando a espinha dorsal da Administração direta e indireta, os contratos públicos podem reproduzir — em sua grande maioria — a maior parcela da economia de um Estado. Nesse sentido, um estudo amplo feito pela OECD apontou que 15 % do produto interno bruto de alguns países são relativos aos contratos públicos, estipulando ainda, que nos países em desenvolvimento essa porcentagem possa ser ainda mais significativa.

Na medida em que os agentes econômicos, ao revés de competirem, conspiram entre si para fraudar o certame licitatório — mediante conluio ou através da concertação de propostas — haverá um controle interno de preços (o qual seguramente será elevado em porcentagens exorbitantes), bem como incidirá — sem medo de errar — a baixa na qualidade dos serviços ou bens destinados à coletividade.

De mais a mais, a formação de cartéis atuantes em licitações indica — ainda que indiretamente — o desvio de recursos públicos que poderiam ser destinados a programas governamentais, tais como: saúde, educação, moradia, saneamento básico, etc. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-06/jean-alves-corrupcao-petrobras-amolda-modalidade-bid-rigging>. Acessado em 13.12.2017.

diferente não podia ser – como princípio fundamental o planejamento referente aos recursos financeiros que sustentam o setor, os quais deverão ser alocados de maneira correta, proporcionando, assim, maiores benefícios aos usuários.<sup>47</sup>

A utilização de cobrança é considerada um instrumento de gestão, e também tem como objetivo o uso consciente diante do prognóstico de escassez. A água é um bem comum, dotado de valor econômico e, como tal, tem sido estudada e tratada pelas legislações específicas com muita atenção – ainda que os governantes e os usuários, pelo menos de uma maneira geral, ainda não tenham demonstrado a importância que o tratamento desse bem natural representa para a humanidade.

A Agência Nacional de Águas evidencia os avanços obtidos com a implementação da cobrança pelo uso. Leia-se:

A Cobrança pelo Uso é fundamental para que tanto o Comitê de Bacia quanto a Agência de Água possam cumprir suas atribuições legais. Como a legislação atual estabelece que somente 7,5% dos valores podem ser destinados ao custeio administrativo desses organismos, pode-se dizer que, caso o valor total arrecadado continue pequeno como no presente, a gestão descentralizada e participativa poderá ficar comprometida. Assim, um dos pilares principais da mudança paradigmática promovida pela Lei nº 9.433 poderia não se efetivar. Mesmo com as limitações expostas pelas experiências em curso no Brasil, a Cobrança pelo Uso tem contribuído muito para a montagem inicial do sistema gestor. Primeiramente, está ajudando a criar e a consolidar estruturas gerenciais, contando, em âmbito federal, com fluxo contínuo e estável de recursos financeiros o que impede descontinuidades e propicia maior autonomia ao sistema na bacia. Com o funcionamento inicial das Agências de Água, tem sido possível a contratação de estudos técnicos que auxiliem a tomada de decisão, a elaboração de projetos para ações não estruturais (de gestão) na bacia e o apoio operacional para reuniões e eventos fomentadores da participação coletiva.<sup>48</sup>

Por sua vez, a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de São Paulo aponta que até o ano de 2015, 238, 7 milhões de reais foram arrecadados através do instrumento de cobrança. Essa arrecadação foi repartida entre as Unidades de Gestão pioneiras no uso desse mecanismo.

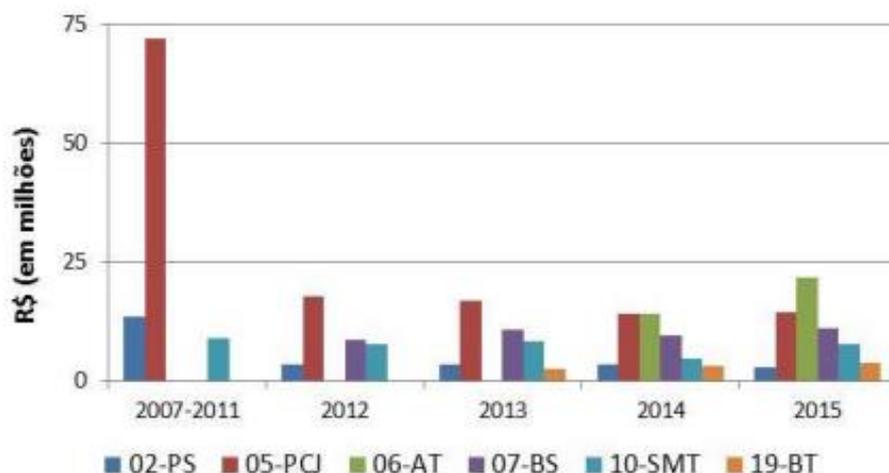
A evolução da arrecadação pode ser notada pela figura abaixo:

### **Gráfico 3 – Representação da evolução com a arrecadação com a cobrança pelo uso de usuários urbanos e industriais**

---

<sup>47</sup> O modelo de cobrança aos usuários pela prestação dos serviços tem se mostrado o mais usual, apesar de não representar a única forma de sustentabilidade econômica do setor. Exemplo disso é a necessidade de verbas federais e estaduais para o seguimento.

<sup>48</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Cadernos de capacitação em recursos hídricos**. Volume 7. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos (SPR). Brasília – DF. 2014, p. 72.



Fonte: FEHIDRO, 2017.

A SSRH também ressalta os benefícios oriundos dessa política:

A cobrança pela utilização dos recursos hídricos está respaldada no Código Civil, que prevê a remuneração pela utilização dos bens públicos de uso comum, no Código de Águas, ao dispor que o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, e na Política de Meio Ambiente, que adota o princípio do usuário-pagador aplicado aos recursos naturais. Em rios de domínio do Estado de São Paulo, a cobrança é regida pela Lei 12.183/2005, tendo como princípios a simplicidade, a progressividade e a aceitabilidade, e os principais objetivos:

- Reconhecer a água como um bem público de valor econômico, dando ao usuário uma indicação de seu real valor;
- Incentivar o uso racional e sustentável da água;
- Obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos e de saneamento;
- Utilizar a cobrança da água como instrumento de planejamento, gestão integrada e descentralizada do uso da água e seus conflitos.

O instrumento de gestão refere-se ao estabelecimento de um valor para a água, possibilitando que cada usuário avalie melhor o uso que faz dela. É fundamentalmente um instrumento de conscientização para a melhor gestão da água, resultante de um processo de negociação entre os diversos agentes e setores sociais de determinada bacia hidrográfica, no qual serão estabelecidos valores para os diversos usos e, conseqüentemente, implicará na arrecadação de recursos para financiamento de ações consideradas prioritárias para a melhoria dos aspectos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos, conforme estabelecido pelo Plano de Bacias, aprovado pelo respectivo Comitê de Bacias.

Até o momento, só estão sujeitos à cobrança os usos urbanos e industriais, cuja regulamentação se deu pelo Decreto Estadual 50.667/2006. Estarão sujeitos à cobrança todos os usuários que utilizam os recursos hídricos superficiais e subterrâneos, seja captando-os diretamente de um curso d'água ou nele dispendo efluentes, e que dependam de outorga para o direito de uso.<sup>49</sup>

Cumpra registrar que a cobrança pelo uso é uma forma de arrecadação governamental e, portanto, está sujeita ao controle administrativo com vista a fiscalização

<sup>49</sup> SÃO PAULO (Estado). **Cobrança pelo uso de recursos hídricos**. Disponível em < <http://143.107.108.83/sigrh/cobranca/index.html>>. Acesso em 13.12.2017.

sobre a eficiência na alocação desses recursos.<sup>50</sup> Cabe à ANA a normatização e a fiscalização quanto aos procedimentos sobre os gastos com recursos provenientes da cobrança pelo uso.<sup>51</sup>

Com efeito, a transparência das ações é outro objetivo a ser alcançado. Com destaque, o Sistema Nacional de Informações sobre o saneamento tem se destacado como portal de transparência das ações empregadas pelos municípios.

Mas não é só. A fiscalização realizada pela agência reguladora é algo que tem se mostrado eficiente no que diz respeito a transparência. Exemplo disso são as ações promovidas nesse sentido pela Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ).

Essa agência reguladora intermunicipal tem se mostrado eficiente quanto à fiscalização, através de uma cobrança de informações eficiente aos prestadores de serviços, a agência consegue disponibilizar as informações aos usuários, seja através de seu endereço eletrônico, seja através de relatórios, cartilhas e palestras ofertadas ao público em geral.

Cumprindo o papel democrático do Estado brasileiro, o controle social também aparece como princípio fundamental, sendo estabelecido que os usuários têm direito de fiscalizar as políticas públicas realizadas na área do saneamento básico.

Apesar de se tratar de decisões iniciadas com preponderância no âmbito técnico e político, nada obsta, e ao contrário, deve ser fomentada a participação da população também no processo de tomada de decisão.

Por fim, diante da promulgação da Lei n. 12.862/2013, foi inserido como princípio fundamental a adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. No Estado bandeirante, há uma crise hídrica significativa na Região Metropolitana de São Paulo.

Os reservatórios estão operando com capacidade mínima, e a ausência de chuvas tem contribuído para essa mínima. Desse modo, políticas de conscientização aparecem como objetivos a serem adotados pelos governantes.

---

<sup>50</sup> [...] mesmo não sendo considerada uma taxa ou contribuição de melhoria impostos pelo governo, a sua classificação como preço público submete os valores arrecadados ao controle pleno da Administração Pública. De acordo com a Lei nº 10.881, de 2004, que valoriza o princípio da eficiência nos gastos públicos, compete à ANA editar normas próprias contendo os procedimentos para a seleção e recrutamento de pessoal, bem como para compras e contratação de obras e serviços com recursos oriundos da Cobrança pelo Uso por meio de entidades delegatárias de funções de Agência de Água, ou seja, aquelas presentes nas quatro bacias onde o instrumento está implantado. Para efetivar tais comandos, a ANA editou as Resoluções nº 306, de 2008, para contratação de pessoal, e nº 552, de 2011, para contratação de obras e serviços. Elas têm sido utilizadas para a aplicação dos recursos arrecadados nas quatro bacias interestaduais cuja relação entre o desembolso acumulado e o valor repassado às Agências de Água está representada na Figura 34. Pode-se constatar que, apesar do registro de avanços nesses valores, sobretudo nas bacias PCJ, há ainda um baixo desempenho na eficiência da aplicação dos recursos o que oportuniza críticas à capacidade gestora do sistema. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2014/CadernosdeCapacitacaoemRecursosHidricosVol7.pdf>. Acessado em 13.12.2017.

<sup>51</sup> Op. Cit., p. 40.

Contudo, na Região Metropolitana de Ribeirão Preto o problema não é o mesmo. Além de contar com um dos maiores reservatórios de águas subterrâneas, o aquífero guarani, o maior problema de falta de abastecimento de água ocorre pela precária rede de abastecimento, que comporta vazamentos diários alarmantes.

Em outras palavras, pelo menos na RMRP, a campanha de conscientização deve ser endereçada aos governantes, a fim de melhorarem os investimentos nas redes subterrâneas, de forma a se evitar prejuízos com as vazões e a falta de abastecimento à população. Outro dado significativo diz respeito ao alto consumo da indústria agropecuária, característica evidente na RMRP.

## 2.2 Gestão Estadual de saneamento básico e recursos hídricos

A partir das novas concepções implementadas pelo federalismo de integração, processo que exige a observância de compatibilização e cooperação entre os entes da Administração Pública direta, isto é, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, verifica-se que a gestão estadual do saneamento básico e dos recursos hídricos deve estar em sintonia com as diretrizes da União e as políticas municipais, sob pena de ineficiência de todas elas.

Evidenciando a importância do federalismo de cooperação, Fernando Luiz Abrucio registra:

A redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo (...).  
 (...) Pela primeira vez na história, os municípios transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo status jurídico que os Estados e a União.  
 (...) O principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo procura encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada.  
 Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas de governo.  
 O federalismo compartimentalizado é mais perverso no terreno das políticas públicas, já que em uma federação  
 (...) o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social. A experiência internacional caminha nesse sentido.<sup>52</sup>

A relevância de uma política estadual de saneamento fez com que o Governo Estadual promulgasse a Lei n. 7.750/1992. Os princípios que constituem meta para esse

<sup>52</sup>ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. n. Ed. Cidade: editora, 2005, p. 41-67

diploma são: ambiente de salubridade, sendo reconhecido o dever do Poder Público a também da coletividade em assegurá-lo.

Nesse contexto também se insere como objetivo a prevenção de doenças. Eleva, ainda, a título de princípio as obras de infraestrutura sanitária como patrimônio de alto valor econômico e social, prevendo máxima importância do planejamento dessas obras. Como não podia ser diferente, de acordo com os princípios elencados no artigo 4º, da Política Estadual, há ainda a atuação integrada e cooperativa das esferas federais, estaduais e municipais. Por último, elenca como princípio a busca permanente pela máxima produtividade e melhoria de qualidade.

Destaca-se que o Governo do Estado de São Paulo autorizou mediante Decreto (Decreto n. 61.825/2016) a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos a representá-lo na celebração de convênios com os municípios paulistas, para que esta elaborasse os respectivos planos municipais de saneamento básico. Os Planos deverão ser compatíveis com os planos de bacia hidrográfica, de acordo com a localização geográfica de cada município.

Ficou estipulado que, sem prejuízo, de outras especificidades, os planos municipais deverão contemplar no mínimo: *levantamento, sistematização e análise de dados gerais (físico, territoriais, sociais, econômicos e ambientais); diagnósticos e estudo de demandas para a prestação dos serviços; objetivos e metas de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos sérvios; programas e ações necessárias para atingir os objetivos e metas; ações para emergências e contingências.*

Os Planos foram divididos e estruturados de acordo com as Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Com base no Decreto n. 52.895/2008, até o ano de 2015 foram concluídos e entregues 177 Planos Municipais de Saneamento Básico, referentes aos municípios:

UGRHI 09 (Mogi Guaçu): Aguaí, Águas da Prata, Águas de Lindóia, Américo Brasiliense, Araras, Barrinha, Conchal, Cravinhos, Descalvado, Dumont, Engenheiro Coelho, Espírito Santo do Pinhal, Estiva Gerbi, Guariba, Guataparará, Jaboticabal, Leme, Lindóia, Luís Antônio, Mogi Guaçu, Monte Alto, Motuca, Pirassununga, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Rincão, Santa Cruz da Conceição, Santa Cruz das Palmeiras, Santa Lucia, Santa Rita do Passa Quatro, Santo Antônio do Jardim, São João da Boa Vista, Serra Negra, Sertãozinho, Socorro, Taquaral, Vargem Grande do Sul.

UGRHI 14 (Alto do Paranapanema): Angatuba, Arandu, Barão de Antonina, Bernardino de Campos, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Campina do Monte Alegre, Coronel

Macedo, Fartura, Guapiara, Guareí, Ipaussu, Itaberá, Itaí, Itapetininga, Itapeva, Itaporanga, Itararé, Itatinga, Nova Campina, Paranapanema, Pilar do Sul, Piraju, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul, São Miguel Arcanjo, Sarutaiá, Taguaí, Taquarituba, Taquarivaí, Tejupá, Timburi.

UGRHI 07 (Baixada Santista): Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos, São Vicente.

UGRHI 11 (Ribeira do Iguape/Litoral Sul); Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cananéia, Cajati, Eldorado, Iporanga, Itapirapuã Paulista, Iguape, Ilha Comprida, Itaóca, Itariri, Jacupiranga, Jiquiá, Jquitiba, Miracatu, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Registro, Ribeira, São Lourenço da Serra, Sete Barras, Tapiraí.

UGRH 01 (Serra da Mantiqueira): Campos do Jordão, Santo Antônio de Pinhal, São Bento do Sapucaí.

UGRHI 02 (Paraíba do Sul): Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Canas, Cruzeiro, Cunha, Guararema, Guaratinguetá, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santa Isabel, São José do Barreiro, São Luiz do Paraitinga, Silveiras, Taubaté, Tremembé.

UGRHI 03 (Litoral Norte): Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião, Ubatuba.

UGRHI 10 (Sorocaba e Médio Tietê): Alambarí, Anhembí, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Botucatu, Cabreúva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Quadra, Salto, Salto de Pirapora, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tatuí, Tietê, Torre de Pedra, Vargem Grande Paulista, Votorantim.

Ainda, 95 municípios que não tiveram seus planos de saneamento concluídos, estarão abarcados pelo Decreto n. 61.825. São eles: UGRHI 17 (Médio Paranapanema), 20 e 21 (Aguapeí-Peixe), 22 (Pontal do Paranapanema), 04 (Pardo), 08 (Sapucaí/Grande) e 12 (Baixo Pardo/Grande).

Por fim, o Governo Estadual aponta que serão celebrados mais 98 convênios com municípios paulistas, que não concluíram seus planos de saneamento, para elaboração de planos municipais específicos, inseridos nas UGRHIs 05 (Piracicaba, Capivari e Jundiaí), 06 (Alto Tietê), 13 (Tietê-Jacaré), 15 (Turvo/Grande), 16 (Tietê/Batalha), 18 (São José dos Dourados) e UGRHI 19 (Baixo Tietê).<sup>53</sup>

<sup>53</sup>SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Planos**

Em resumo, pode-se registrar que há uma preocupação do Governo do Estado de São Paulo para que os municípios concluam seus planos de saneamento básico. A necessidade de um plano de saneamento básico figura como condição para a renovação de contratos de concessão de serviços públicos.

Com a instituição da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, os planos municipais perdem sentido e deverão ser abandonados, uma vez que a integração entre os municípios promove a substituição dos planos individuais pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o qual está em discussão para ser implementado ainda no ano de 2018.

Essa assertiva deixa claro que as políticas de planejamento passam a ser uma só quando os municípios passam a integrar uma determinada região metropolitana, diante da necessidade de cooperação e integração para com os serviços públicos, que no cenário metropolitana passam a ser de interesse comum entre o Estado-instituidor e os municípios componentes.

### **2.3 A necessidade de implantação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto.**

Como descrito no tópico anterior, a fim de viabilizar a governança interfederativa no âmbito das regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/15) impõe a necessidade de implantação de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a RMRP. No último dia 13.08.2017, o prefeito do município de Ribeirão Preto, que também é o presidente do Conselho de Desenvolvimento da RMRP instalou a 2ª Câmara Técnica da RMRP, a qual tratará do saneamento básico.

Na oportunidade<sup>54</sup>, Duarte Nogueira fixou nova reunião para o mês de janeiro de 2018, a fim de elaborar as primeiras discussões sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto. A necessidade do plano integrado não esvazia as políticas de saneamento básico estabelecidas no Plano Diretor de cada município, desde que sejam compatíveis.

Observa-se que, nos termos do artigo 12, do Estatuto da Metrópole, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado deverá considerar o conjunto de municípios que

---

**Municipais de Saneamento.**Disponível em: <<http://www.saneamento.sp.gov.br/pms1310.html>>. Acesso em 03 dez de 2017.

<sup>54</sup> Ver: **Conselho de Desenvolvimento de Ribeirão Preto instala Câmara de Saneamento.** Disponível em <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Noticias/Noticia/Conselho-de-Desenvolvimento-de-Ribeirao-Preto-instala-Camara-de-Saneamento.>>>. Acesso em 02 de dez de 2017.

compõem a RMRP, abrangendo as áreas urbanas e rurais. Ainda, há a necessidade de fixação de diretrizes para as funções públicas, de modo a incluir projetos estratégicos e quais serão as políticas públicas que terão prioridades.

O PDUI ainda disporá, no mínimo, sobre: *o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; eo sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.*<sup>55</sup>

Novamente com precisão, Gustavo Justino de Oliveira expõe:

Trata-se de documento de grande importância, que pautará toda a atuação dos entes federativos colegiados no que tange o planejamento de políticas públicas e a execução dos serviços públicos no espaço metropolitano. Nesse esteio, o plano de desenvolvimento urbano integrado possui conotação ampla, abrangendo a integralidade das atividades concernentes à região metropolitana e a elaboração das políticas públicas correlatas.

Contudo, é importante salientar que, paralelamente ao amplo PDUI, podem ser elaborados planos setoriais, destinados ao tratamento de modo pormenorizado de atividades específicas de competência metropolitana, como o saneamento básico, o transporte coletivo público metropolitano de passageiros, saúde, dentre outras. Aliás, tais planos setoriais são de grande importância para o adequado tratamento e disciplina de temas sensíveis. É tão-só necessário que esses planos não entrem em conflito ou rivalizem com o plano macro.<sup>56</sup>

A promoção de audiências públicas com a participação da sociedade civil é imprescindível, momento em que além da apresentação do PDUI à população, deverá ser fixado o processo de participação social. Após as discussões, apresentações e deliberações pelo Conselho de Desenvolvimento, o PDI será submetido à aprovação da Assembleia Legislativa Estadual.<sup>57</sup>

## **2.4 Temas emergentes no contexto do saneamento básico na RMRP**

### **2.4.2 Demanda e risco: a situação da captação de águas na RMRP**

---

<sup>55</sup> Estatuto da Metrópole, 2015.

<sup>56</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiá**. Parecer técnico. São Paulo: 2016. p. 75

<sup>57</sup> Ibid. p. 76.

Neste cenário será realizado, de forma sintetizada, o panorama atual dos municípios pertencentes à RMRP, no que diz respeito ao prestador de serviços; a demanda populacional; a forma de captação.

Todos os dados foram obtidos através do portal *Atlas Brasil*, disponibilizado pela Agência Nacional de Águas.<sup>58</sup>

São eles: Altinópolis, que possui departamento próprio (DO) como prestador de serviços, possui uma demanda urbana de 53 L/s. O município possui dois sistemas de captação. O primeiro é realizado através poços, representando 68%. O segundo é realizado através da utilização de drenos, que representa 32% da captação. A classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória.

Barrinha executa a prestação de serviços de saneamento através de departamento próprio (DAE). Possui uma demanda urbana de 67 L/s. O município tem um único sistema de captação, que é realizado através de poços artesianos. Sua classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória. Já o município de Batatais, que também possui departamento próprio (DO) como prestador de serviços, tem uma demanda de 146 L/s. Realiza sua captação através de poços (53%) e também do Córrego da Prata e do Córrego do Peixe (47%). A situação do abastecimento é classificada pelo Atlas Brasil como satisfatória.

A municipalidade de Brodowski, que tem o SAAEB (autarquia) como prestador de serviços, apresenta demanda de 52 L/s. A captação é realizada através de poços. A rede necessita de ampliação, sendo classificada atualmente como insatisfatória. O município de Cajuru, que tem a Sabesp como empresa prestadora de serviços, possui uma demanda urbana de 49 L/s. O município realiza a captação através do Ribeirão Vermelho. Há a necessidade de ampliação do sistema de captação. Atualmente é insatisfatório.

Cássia dos Coqueiros, que também tem a Sabesp como empresa prestadora de serviços, possui uma demanda urbana de 5 L/s. O município realiza a captação através do Rio Cubatão. A classificação de abastecimento é satisfatória.

O município de Cravinhos tem o SAAE como prestador de serviços. A captação é realizada através de poços. O município possui uma demanda urbana de 76 L/s. Sua classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória. Dumont possui o próprio departamento (DAE), e realiza a captação através de poços no município. A classificação do abastecimento, atualmente, é satisfatória. O município possui uma demanda urbana de 21 L/s.

Guariba conta com a Sabesp como empresa prestadora de serviços. Possui uma

---

<sup>58</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Abastecimento urbano de água**. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/ConsultaDados.aspx>>. Acesso em 10.12.2017.

demanda urbana de 101 L/s. O município realiza a captação através poços. Segundo o Atlas Brasil (2017): o manancial atualmente explorado atende à demanda futura, porém o sistema produtor requer adequações. A municipalidade de Guatapar tem o SAE como prestador de serviços. A captao  realizada através de poços. O município possui uma demanda urbana de 10 L/s. Sua classificao perante o Atlas Brasil  satisfatória.

Jaboticabal tem como prestador de serviços o SAEEJ. Possui uma demanda de 198 L/s. Não foram encontradas informaçoes válidas quanto  captao e o ndice de classificao.

Jardinópolis possui departamento próprio (DEA). Tem uma demanda de 96 L/s. Seus sistemas de captao são através de poços e das nascentes do Glória/Niangara; Costa Cameri; Visconde e Flora. A classificao  satisfatória. Luiz Antônio tem a SAE como prestadora de serviços. A demanda  de 31 L/s. Realiza a captao através de poços do próprio município. A classificao  satisfatória.

O município de Mococa, que tem a Sabesp como empresa prestadora de serviços, possui uma demanda urbana de 191 L/s. O município faz a captao através do Rio Canoas. possui dois sistemas de captao. Atualmente, o Atlas Brasil classifica a situao do abastecimento como satisfatório. Monte Alto, que também tem a Sabesp como empresa prestadora dos serviços, possui demanda de 124 L/s. A captao  realizada através de poços. O Atlas Brasil alerta para a necessidade de ampliao do sistema.

Morro Agudo tem prestao exercida diretamente pela prefeitura municipal. A demanda  de 61 L/s. Realiza a captao através de poços e também utiliza o Córrego do Chapéu. O Atlas Brasil atribui classificao satisfatória ao município.

Nuporanga possui departamento próprio (DAE) para a prestao de serviços. Tem uma demanda de 14 L/s. Seu sistema de captao  através de poços. A classificao  satisfatória. Orlândia tem uma demanda de 100 L/s. Realiza a captao através de poços, e também do Córrego dos Palmitos. A classificao  satisfatória.

O município de Pitangueiras tem o SAAE como prestador de serviços. A captao  realizada através de poços, e também através do Córrego das Pitangueiras. O município possui uma demanda urbana de 87 L/s. O Atlas Brasil aponta que o manancial atualmente explorado não atende  demanda futura, exigindo o aproveitamento de novo manancial.

Pontal possui departamento próprio (DAE) como prestador de serviços. Tem uma demanda urbana de 105 L/s. O município possui um único sistema de captao, que  realizado através de poços artesianos. Sua classificao perante o Atlas Brasil  satisfatória.

Pradópolis também possui departamento próprio como prestador de serviços, possui uma demanda urbana de 39 L/s. Há um único sistema de captação, que é realizado através de poços artesianos. A classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória.

Ribeirão Preto, sede administrativa da RMRP, tem o DAERP como prestado de serviços. A demanda é enorme se comparada aos demais municípios da região, perfazendo o total de 1.852 L/s. A captação é realizada através do Aquífero Guarani. Entretanto, o Atlas Brasil registra que o manancial existente não atende à demanda. Há risco de rebaixamento de lençol freático, reduzir captações subterrâneas. Nova captação superficial no Rio Pardo que possui disponibilidade hídrica suficiente.<sup>59</sup>

Sales de Oliveira possui departamento próprio (DAE) como prestador de serviços, possui uma demanda urbana de 18 L/s. O município possui um único sistema de captação, que é realizado através de poços artesianos. A classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória.

Santa Cruz da Esperança tem a Sabesp como empresa prestadora de serviços, possui uma demanda urbana de 3 L/s. A captação é realizada através do Poço Santa Cruz da Esperança. Atualmente, o Atlas Brasil classifica a situação do abastecimento como satisfatório.

A municipalidade de Santa Rita do Passa Quatro possui departamento próprio (DAE) como prestador de serviços, possui uma demanda urbana de 63 L/s. O município faz a captação através de duas represas. O Atlas Brasil registra a necessidade de um novo manancial.

Santa Rosa de Viterbo tem a Sabesp como empresa prestadora de serviços, possui uma demanda urbana de 66 L/s. O município faz a captação do Ribeirão Quebra Cuia. Atualmente, o Atlas Brasil classifica a situação do abastecimento como satisfatório.

Santo Antônio da Alegria possui departamento próprio (DAE) como prestador de serviços, possui uma demanda urbana de 11 L/s. O município possui um único sistema de captação, que é realizado através de poços artesianos. Sua classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória.

São Simão também dispõe de um departamento próprio (DO) como prestador de serviços, possui uma demanda urbana de 33 L/s. O município possui dois sistemas de captação. O primeiro é realizado através poços, representando 95%. O segundo é realizado através da Nascente Represa do Moinho, que representa 5% da captação. A classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória.

---

<sup>59</sup>Ibid, p. 40.

Serra Azul tem a Sabesp como empresa prestadora de serviços, possui uma demanda urbana de 21 L/s. O município possui dois sistemas de captação. O primeiro é realizado através poços, representando 81%. Já o segundo é um sistema de dreno, que representa 19% da captação. Atualmente, o Atlas Brasil classifica a situação do abastecimento como satisfatório.

Serrana tem o Departamento de Água e Esgoto como prestador de serviço, apresenta demanda de 103 L/s. A captação é realizada pelo manancial Ribeirão das Figueiras, através de poços. A Agência Nacional de Águas aponta que o manancial explorado não atende a demanda, exigindo uma nova alternativa.

De outro modo, o município de Sertãozinho, que tem a autarquia Saema como prestadora de serviços, possui uma demanda urbana de 311 L/s. O município possui sistema de captação realizado através poços, representando 100%. O Atlas Brasil classifica a situação do abastecimento como satisfatório.

Taiúva faz a captação através de poços artesianos. A demanda populacional é de 11 L/s. A classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória. Tambaú possui departamento próprio, o DEMAET. A demanda populacional é de 49 L/s. O Atlas Brasil classifica a situação do abastecimento como satisfatório.

Por último, Taquaral também conta com departamento próprio (DAE) como prestador de serviços, possui uma demanda urbana de 6 L/s. O município possui um único sistema de captação, que é realizado através de poços artesianos. A classificação perante o Atlas Brasil é satisfatória.

#### 2.4.3 Perdas e desabastecimento: a precariedade das redes hídricas

Dados técnicos obtidos da justificativa de revisão do Plano Direto do município de Ribeirão Preto aponta que 100% de sua população é abastecida com água potável. De fato, o abastecimento de água nesta cidade parece corresponder às expectativas da Lei 11.445/07, especialmente no que diz com a universalização dos serviços de saneamento básico.

Como visto no tópico anterior, Ribeirão Preto realiza a captação de águas através do Aquífero Guarani, executando esse serviço por meio de 106 poços artesianos. A municipalidade aponta que a produção perfaz 17.421,11 m<sup>3</sup> de água por hora.<sup>60</sup>

Entretanto, um problema grave afeta este município: as perdas físicas. Essa

---

<sup>60</sup> RIBEIRÃO PRETO. **Justificativa técnica** – Plano diretor de Ribeirão Preto, 2017, p.57.

modalidade de perda reflete às águas que, após a captação direta do Sistema Aquífero Guarani, são perdidas – geralmente por vazamentos – nas redes de conexão da cidade. A falta de investimentos na estrutura do município, considerada antiga, é um fator determinante para a ocorrência dessa problemática.<sup>61</sup>

Registra-se que a água captada e não produzida, isto é, armazenada e distribuída à população gera efeitos negativos em todo o sistema de saneamento ambiental. As perdas podem ocorrer por inúmeros fatores, entre eles: vazamento por pressão na rede, ausência de estrutura que permita o armazenamento correto, entre outros. Mas, o alerta que se deve lançar é para a precariedade das redes hídricas, não raro, composta por tubulações antigas e que não obtiveram modernização no sistema.

Ribeirão Preto é, sem dúvida, o exemplo mais trágico da RMRP. Contudo, as perdas acontecem também em outros municípios da região. Jaboticabal adotou como política pública o programa denominado *Controle de Perdas*, implementado no ano de 2008. A municipalidade vem adotando práticas de modernização, como a adoção do *mapa digital*, programa que permitiu, através de sondagens por geofonia, conhecer a rede hídrica que sustenta o município.<sup>62</sup>

Em Serra Azul, houve a necessidade de intervenção do Ministério Público estadual, sendo firmado no ano de 2014, um Termo de Ajustamento de Conduta, a fim de forçar o município a adotar práticas e soluções técnicas que resultassem na diminuição do elevado índice de perdas físicas.<sup>63</sup>

Interessante notar que, além dos problemas de ordem social produzidos pela escassez sofrida pela população – como saúde pública – as perdas físicas geram ausência de recursos financeiros, tendo em vista que a falta de abastecimento reduz o consumo e, como consequência, o usuário deixa de pagar a tarifa ao município. Os recursos perdidos com essa problemática poderiam gerar investimentos no próprio setor, constituindo, assim, uma fonte de investimento. Nesse ponto, o Instituto Trata Brasil adverte que:

---

<sup>61</sup> O próprio município reconhece este fator, destacando na justificativa técnica do Plano Diretor de 2017 que: O setor de água e esgoto em Ribeirão Preto ao longo das últimas décadas sofreu um processo de falta de investimentos que provocou a precariedade do sistema de abastecimento na cidade, provocando um grande número de vazamentos e problemas de desabastecimento. Estão sendo elaborados projetos para modernizar o sistema, reduzir a perdas e garantir segurança hídrica para o município. Será necessário fazer um trabalho de modificação da maior parte do sistema de abastecimento implantado, o que deverá ocorrer nos próximos anos, permitindo que o Daerp tenha um sistema de abastecimento eficiente, com controle das redes, da produção e do armazenamento, e adequado para atender toda a população de Ribeirão Preto. A previsão é que serão necessários investimentos na setorização de R\$ 150 milhões nos próximos três anos. (PMRP, 2017, p.58)

<sup>62</sup>SAAEJ. Disponível em: <<http://www.saaej.sp.gov.br/novosite/control-de-perdas>> Acesso em 02 dez de 2017.

<sup>63</sup>Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens\\_newsletter/TAC%20serrana.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens_newsletter/TAC%20serrana.pdf). Acesso em 03 dez 2017.

O estudo e suas simulações mostram que mesmo pequenos ganhos, como reduções de 10% nas perdas atuais, resultariam em recursos financeiros muito importantes para melhorar o fornecimento de água, mas também a expansão das redes de esgoto e tratamento no Brasil.

Níveis de perdas tão altas, como os das regiões Norte e Nordeste, fazem com que em muitos casos a arrecadação com o fornecimento de água não seja suficiente sequer para pagar os custos desses serviços. Esse quadro inibe os investimentos necessários para que muitos brasileiros tenham condições de viver dignamente.<sup>64</sup>

No âmbito da municipalidade de Ribeirão Preto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem contribuído sobremaneira para novos investimentos no setor, como registra a PMRP:

Dentro do programa de investimentos do PAC II, já foram executados nos últimos anos a construção de 05 Poços: Mabel – Nova Ribeirânia, Heitor Rigon, Ribeirânia, José Sampaio e Jardim Antônio Palocci, a construção de 08 reservatórios: Parque dos Lagos (5.000m<sup>3</sup>); Piratininga (2.000m<sup>3</sup>); Royal Park (2.000m<sup>3</sup>); João Fiúza (2.000m<sup>3</sup>); Avelino Palma (5.000m<sup>3</sup>); Palmares (2.000m<sup>3</sup>); Bonfim Paulista (5.000m<sup>3</sup>) e São Bento (5.000m<sup>3</sup>) e a execução de 19.702 metros de rede adutora.

Também já foram realizados investimentos com recursos da 3ª Etapa do PAC II na construção de 13 poços profundos: Said Sobrinho, Quinta da Primavera II, Major Ricardo, Eupídio Gomes, Ribeirânia II, Costa e Silva, Quintino Facci I (Clubinho), Jamil Seme Cury, Recanto das Palmeiras, Parque dos Lagos, Manoel Penna, Samu e Cava do Bosque. Foram construídos quatro reservatórios: Pompolo (2.000m<sup>3</sup>), Cel. Camisão (2.000 m<sup>3</sup>), Primavera (2.500 m<sup>3</sup>) e Tanquinho (500 m<sup>3</sup>). Foram construídos 12 km de redes adutoras em diversas partes da cidade e a substituição de 40 km de redes secundárias em várias regiões da cidade, com o objetivo de redução do número de vazamentos.

Foram iniciados em 2017 e estão em fase final de conclusão, com recursos da 3ª fase do PAC II, mais cinco poços: Jardim Recreio, Bananal, Botafogo, Parque São Sebastião e Cândido Portinari. Está prevista a construção de mais cinco reservatórios: dois reservatórios na Ribeirânia (2.000 m<sup>3</sup> e 300 m<sup>3</sup>) um no Parque São Sebastião (2.000 m<sup>3</sup>), um no Ribeirão Verde e um no Parque Ribeirão, estes dois últimos ainda em fase de definição, a substituição e ampliação de 10,5 km de redes e a implantação de 4 km de adutoras. A previsão é que todas as obras estejam concluídas até o final de 2018.

Neste ano também foram construídos 5,7 km de extensões de redes com recursos próprios, entre os bairros atendidos estão o Jardim Paulista e o Jardim Paiva, onde foram corrigidos problemas antigos de distribuição de água nestas regiões.<sup>65</sup>

Com essa contextualização, é possível notar que, nada obstante o consumo consciente por parte da população seja um fator importante para a sustentabilidade hídrica, o verdadeiro grande volume de perdas físicas ocorre por responsabilidade dos municípios, que, seja por má gestão dos recursos públicos, seja por falta de atenção e alocação de recursos,

<sup>64</sup>INSTITUTO TRATA BRASIL. **Perdas de água dificultam o avanço do saneamento básico e agravam o risco de escassez hídrica no Brasil.** 2013, p.7. Disponível em: [https://app.fearp.usp.br/documentos/arquivos/imprensa/release\\_final+\\_anexo\\_1/release\\_final+\\_anexo\\_1.pdf](https://app.fearp.usp.br/documentos/arquivos/imprensa/release_final+_anexo_1/release_final+_anexo_1.pdf) Acesso em 01 dez de 2017.

<sup>65</sup>Ibid. P. 58.

deixam de destinar investimentos para a melhoria ou substituição das redes hídricas, as quais são acometidas diariamente por vazamentos, ocasionando o desperdício de milhares de litros de água.

#### 2.4.4 Qualidade das águas na RMRP

O tema qualidade de águas tem sido pautado e estudado por especialistas que atuam no Estado de São Paulo, sobretudo no âmbito da produção acadêmica.<sup>66</sup> Isso porque, com o crescimento populacional, surge a maior responsabilidade de ordenação e gestão dos recursos hídricos.

Este estudo não tem como escopo avaliar a qualidade da água consumida pela população da RMRP – também porque a capacidade técnica para esse tipo de avaliação compete aos profissionais das ciências químicas –, mas tão somente apresentar um panorama sobre o tema, explicando os impactos no saneamento básico, especialmente sob a ótica jurídica.

A poluição dos mananciais efetuada através da disposição irregular dos resíduos sólidos e do esgotamento sanitário, somada ao fato de que nem todo município possui estação de tratamento, são fatores emergentes na gestão das águas, os quais têm demandado empenho de especialistas do setor.

No caso do município de Ribeirão Preto, há a adição de cloro e flúor no processo subsequente a captação. Porém, em sede de dissertação de mestrado, um estudo apresentado ao Departamento de Química da USP de Ribeirão Preto, pela pesquisadora Cristina Penna, demonstrou que fatores distintos contribuem para a irregularidade desse método de prevenção. Confira-se:

Esse trabalho mostrou que em pelo menos 30% das residências estudadas em Ribeirão Preto, as crianças estão menos protegidas quanto ao aparecimento de cáries, ou correm maior risco de apresentarem fluorose dentária.

Enquanto que na vila Tibério, 56% das casas estudadas apresentaram concentração de fluoreto na água em desacordo com o previsto na legislação, nos Campos Elíseos esse percentual foi de 8%. Isso demonstra como o processo de fluoretação da água no município pode ser heterogêneo. Em uma mesma residência, a concentração de fluoreto na água da entrada da casa variou em 2,7 vezes, evidenciando mais uma vez o baixo controle da fluoretação nos pontos de tratamento de água da cidade.

As concentrações de fluoreto na água da torneira do quintal e da cozinha foram significativamente diferentes para 35% das casas. Isso pode ser devido à variação de

---

<sup>66</sup>Nesse sentido, conferir: CRISPIM, Cristina Penna. **Aspectos da qualidade da água potável de Ribeirão Preto**. 84 f.2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto/USP, 2013.

concentração de fluoreto na estação na caixa d'água, ou ainda porque a precipitação de  $\text{CaF}_2$  na caixa d'água poderia baixar a concentração de fluoreto na água da cozinha.

No caso do chumbo, em todas as casas estudadas a concentração desse metal na água esteve abaixo da concentração máxima aceita pela legislação, com exceção de duas casas que apresentaram concentrações de chumbo na alíquota da água do quintal superior a  $10 \mu\text{g L}^{-1}$ . Portanto, pode-se concluir que a concentração de chumbo na água apresenta baixo risco à saúde da população estudada, pois normalmente, a água ingerida e utilizada no preparo dos alimentos é proveniente da torneira da cozinha.<sup>67</sup>

Percebe-se que o cloro é um agente bactericida, que tem o poder de eliminar bactérias entre o processo de captação, distribuição pelas redes, até o abastecimento final, que é a chegadas da água na residência dos usuários – na utilização doméstica.

Outro destaque que se extrai do estudo realizado por Cristina Penna diz respeito a contaminação da água pelo chumbo. A autora destaca que no município de Ribeirão Preto é comum ser encontrado nas construções mais antigas encanamentos de ferro. Hoje em dia esse sistema foi substituído pelos canos de PVC que, naturalmente, apresentam contaminação bem inferior.<sup>68</sup>

Do ponto de vista jurídico, o controle e vigilância da água para consumo humano e seu padrão de estabilidade está normatizado pela Portaria n. 2.914 de 12 de dezembro de 2011.

De acordo com a referida portaria, bem como pela diretriz da Organização Mundial da Saúde, a concentração máxima permitida de chumbo na água é de  $10 \mu\text{g L}^{-1}$ . Com efeito, veja-se que pelo estudo apresentado por Penna, o município de Ribeirão Preto apresenta regularidade quanto aos índices de chumbo encontrados nas águas domésticas.

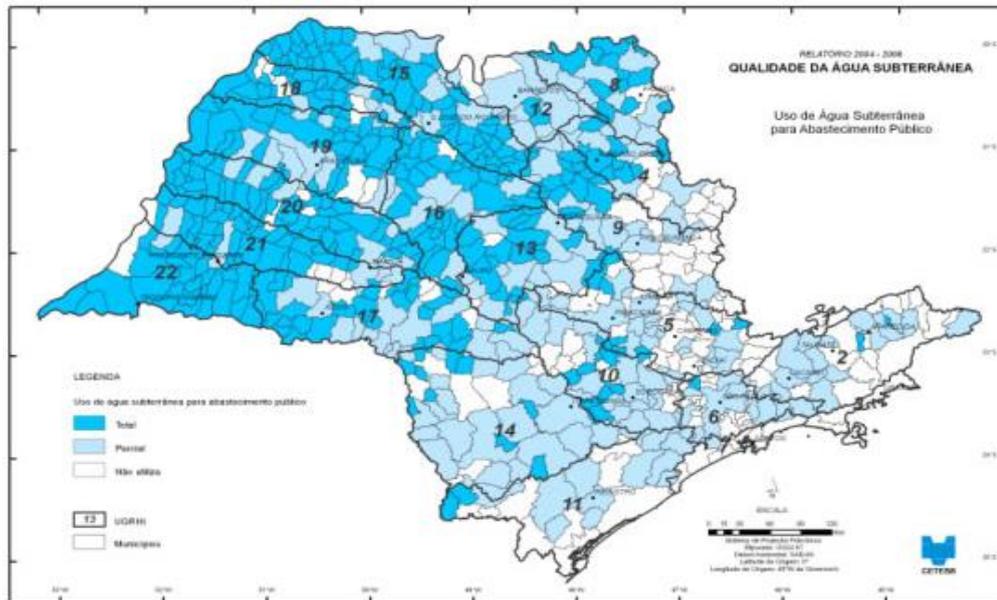
Não menos importante, cumpre registrar a qualidade das águas subterrâneas. No Estado de São Paulo esse controle é exercido pela CETESB, que faz a classificação de acordo com as UGRHI. A maior parte dos municípios da RMRP pertence à UGRHI 4/Pardo, que é composta por 23 municípios. Confirmam-se os índices de representação geral elaborados pela CETESB:

---

<sup>67</sup> CRISPIM, Cristina Penna. **Aspectos da qualidade da água potável de Ribeirão Preto**. 84 f.2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto/USP, 2013, p. 66.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 27

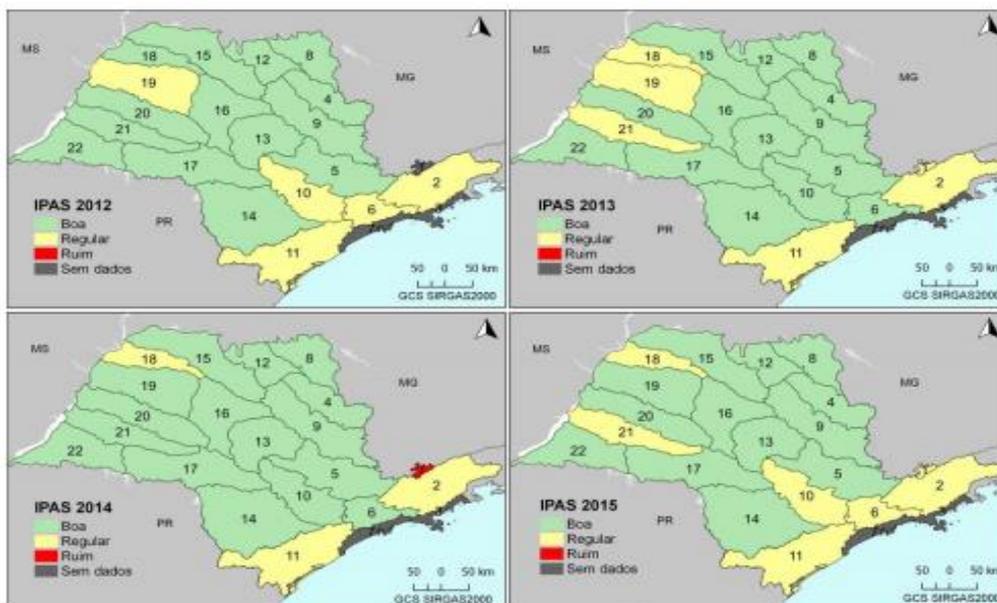
**Mapa 1**– Mapa da qualidade da água subterrânea.



**Fonte:** CETESB, 2017

A partir dessa ilustração, é possível observar que o levantamento realizado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo demonstra que na área territorial da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, a qualidade da água subterrânea é boa. Essa constatação é de suma importância, uma vez que a fonte subterrânea representa 80% dos municípios no Estado de São Paulo.

**Mapa 2** –Índice de Potabilidade da Água Subterrânea por UGRHI, entre 2012 e 2015.



**Fonte:** CETESB, 2016.

Em registro, a CETESB alerta que:

[...] Frente à crescente demanda dos recursos hídricos, a exploração das águas subterrâneas é uma alternativa bastante atraente para abastecimento, em virtude da sua abundância, qualidade e relativo baixo custo de captação, principalmente considerando-se a condição inadequada de qualidade das águas superficiais associada ao elevado custo do tratamento dessas águas para os diversos usos e a escassez verificada em algumas regiões. Assim, o recurso hídrico subterrâneo vem se tornando estratégico para desenvolvimento econômico da sociedade, devendo, portanto, ser protegido contra a poluição.

É importante considerar as águas subterrâneas no ciclo hidrológico, de modo que sua exploração para os diversos usos não altere o fluxo de base das águas superficiais. A Resolução nº 22 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH estabelece que os Planos de Recursos Hídricos devem promover a caracterização dos aquíferos e definir as inter-relações de cada aquífero com os demais corpos hídricos superficiais e subterrâneos e com o meio ambiente, visando a gestão sistêmica, integrada e participativa das águas.

No Estado de São Paulo, atualmente, aproximadamente 80% dos municípios são total ou parcialmente abastecidos por águas subterrâneas, atendendo uma população de mais de 5,5 milhões habitantes.<sup>69</sup>

Especificamente quanto aos índices de desconformidades, a CETESB também apresentou os municípios com amostras insatisfatórias. Veja-se:

**Tabela 3** –Desconformidades de qualidade das águas subterrâneas do Aquífero Guarani na UGRHI 4 – Pardo

Município	Ponto	Parâmetro	Valor Máximo Permitido	Amostra	Resultado Desconforme	Número de desconformidades 2010-2012	
Cravinhos	GU0030P	Coliformes Totais	Ausente em 100mL	set-14	Presente	0	
			Ausente em 100mL	out-15			
Jardinópolis	GU0061P	Coliformes Totais	Ausente em 100mL	set-15	Presente	0	
Ribeirão Peto	GU0114P	Coliformes Totais	Ausente em 100mL	mar-15	Presente	0	
	GU0286P	Coliformes Totais	Ausente em 100mL	mar-15	Presente		
Santa Cruz da Esperança	GU0121P	Ferro	300 µg L <sup>-1</sup>	set-15	652 µg L <sup>-1</sup>	0	
		Coliformes Totais	Ausente em 100mL	set-15	Presente	0	
		Bactérias Heterotróficas	500 UFC mL <sup>-1</sup>	set-15	> 5700 UFC mL <sup>-1</sup>	0	
São Simão	GU0134P	Alumínio	200 µg L <sup>-1</sup>	out-13	211 µg L <sup>-1</sup>	5	
				set-14	225 µg L <sup>-1</sup>		
		Manganês		100 µg L <sup>-1</sup>	mar-13	115 µg L <sup>-1</sup>	2
					out-13	127 µg L <sup>-1</sup>	
					abr-14	156 µg L <sup>-1</sup>	
mar-15	161 µg L <sup>-1</sup>						
Serrana	GU0138P	Coliformes Totais	Ausente em 100mL	mar-15	Presente	0	
			Ausente em 100mL	set-15	Presente		

<sup>69</sup> CETESB. **Águas subterrâneas**. Disponível em <<http://cetesb.sp.gov.br/aguas-subterraneas/>>. Acesso em 15 dez de 2017.

**Fonte:** CETESB. *Águas subterrâneas*, 2016. Disponível em <http://cetesb.sp.gov.br/aguas-subterraneas>. Acesso em 15 dez. de 2017.

Em comparação com outras unidades, a UGRHI 4, a qual contempla a RMRP, ostenta bons índices quanto a potabilidade das águas subterrâneas. É o que registra a CETESB, num balanço realizado entre os anos de 2013 a 2015:

No geral, o SAG apresenta boa qualidade quanto aos seus constituintes inorgânicos, exceto pela presença pontual de alguns metais e ametais, que excederam os padrões organolépticos de potabilidade (alumínio, ferro e manganês) e os padrões de risco à saúde humana (bário, selênio e vanádio). Além disso, o íon nitrato também foi quantificado localmente acima do valor de prevenção (5 mg L<sup>-1</sup> N-NO<sub>3</sub>), entretanto, abaixo do valor máximo permitido.

Os padrões organolépticos foram ultrapassados para alumínio (200 µg L<sup>-1</sup>), ferro (300 µg L<sup>-1</sup>) e manganês (100 µg L<sup>-1</sup>) em três poços, localizados nas UGRHI 4 e 8, em um total de 54 poços. Para os elementos bário, selênio e vanádio as concentrações máximas determinadas ultrapassaram o VMP estabelecido (bário = 700 µg L<sup>-1</sup>, selênio = 10 µg L<sup>-1</sup> e vanádio = 50 µg L<sup>-1</sup>) em três poços, situados nas UGRHIs 13 e 15. O íon nitrato foi identificado em concentrações entre o VP e VMP (5 a 10 mg N L<sup>-1</sup>) em três poços, localizados nas UGRHIs 10, 12 e 13, evidenciando influência antrópica.

Quanto aos parâmetros microbiológicos foram observadas desconformidades em algumas amostras, relacionadas à presença de bactérias heterotróficas, coliformes totais e *Escherichia coli*. A contagem de bactérias heterotróficas indicou sua presença acima do padrão de potabilidade (500 UFC/mL) em três poços, localizados nas UGRHIs 4 e 17. O grupo de bactérias coliformes totais foi detectado em 20 amostras, coletadas em 14 poços, localizados nas UGRHIs 4, 8, 9 e 13. A espécie *Escherichia coli* ocorreu em apenas dois poços, situados nas UGRHIs 8 e 9.

As águas do SAG, segundo o Diagrama de Piper (Figura 4.3.1), são classificadas predominantemente como bicarbonatadas cálcicas e, secundariamente, bicarbonatadas mistas e sódicas.<sup>70</sup>

O controle da qualidade das águas é tarefa multidisciplinar, exigindo a intervenção de profissionais da área da saúde (médicos, dentistas, etc.), das ciências exatas (químicos e engenheiros), e também dos profissionais das ciências jurídicas, esses responsáveis pela elaboração de normas e diretrizes legais para a padronização da qualidade.

Tendo em conta o extenso leque de atividades relacionadas ao controle de águas, diante do objetivo deste tópico – evidenciar o panorama geral – cumpre advertir sobre os principais parâmetros utilizados no controle de águas.

Os agentes já consolidados como eficazes nesse cenário são o cloro e o flúor. O primeiro é adicionado no processo de tratamento realizado após a captação, e sua utilização tem a finalidade de eliminar bactérias e outros micro-organismos que possam causar mal à saúde. O Ministério da Saúde estabelece que a concentração mínima deve ser de 0,2 mg/l

---

<sup>70</sup>CETESB, 2016, p. 49

(miligramas por litro) de cloro residual.<sup>71</sup>

De outro lado está a utilização do flúor, adicionado também durante o processo de tratamento após a captação, como estratégia de saúde pública, uma vez que cientificamente comprovado que esse método reduz o aparecimento de cárie dentária. Ao que se sabe, mais pelo menos 63 países adotam a ação do fluoreto, como exemplo: Hong Kong, Singapura, Israel, Colômbia, Malásia, Irlanda, Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia, Canadá, Chile, entre outros. A Sabesp aponta que no Estado de São Paulo, o teor ideal de flúor é de 0,7 mg/l (miligramas por litro), podendo variar entre 0,6 a 0,8 mg/l<sup>72</sup>.

No campo estético, a turbidez (medição de resistência da água à passagem de luz) e a análise da cor são critérios estéticos que podem dar ensejo a rejeição. O valor máximo de turbidez permitido na água é de 5,0 NTU. Para a coloração, a Portaria n 2914/2011 dispõe como valor máximo permitido 15,0 U.C.<sup>73</sup>

Outro parâmetro importante é a utilização do pH, que segundo a Sabesp: *é uma medida que determina se a água é ácida ou alcalina. É um parâmetro que deve ser acompanhado para melhorar os processos de tratamento e preservar as tubulações contra corrosões ou entupimentos. Esse fator não traz riscos sanitários e a faixa recomendada de pH na água distribuída é de 6,0 a 9,5.*<sup>74</sup>

Por fim, outro aspecto importante a ser analisado é a presença de coliformes nas águas, que são as bactérias provenientes do intestino dos seres humanos e de animais. A permanência de coliformes nas águas pode gerar a contaminação, deixando-a imprópria para o uso. Porém, no processo de tratamento, especificamente na filtração, a utilização de atividade biológica é um método eficaz de purificação.<sup>75</sup>

O controle da qualidade das águas é determinante para o bem-estar social, além de estar associado diretamente à saúde pública. Por isso, é importante a transparência nesse processo, de forma a possibilitar que a população acompanhe os dados coletados pelos profissionais do setor. A título de exemplo, menciona-se que o município de Ribeirão Preto emite relatórios anuais através do DAERP, os quais são disponibilizados no endereço eletrônico da autarquia.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> SABESP. **Qualidade da Água Distribuída por Sistema de Abastecimento**. 2017. Disponível em <<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=40>>. Acesso em 10 dez de 2017.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> DAERP. **Relatório anual**. 2017. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/daerp/i04rel-indice.php>>. Acessado em 27.01.2017.

No geral estudos – como os citados neste tópico – demonstram que a qualidade da água na RMRP está dentro dos padrões estipulados pelas normas que disciplinam o setor, apesar de apresentar variações – o que está associado a uma multiplicidade de fatores.

#### 2.4.5 A problemática dos lixões ativos enquanto poluentes na RMRP e os impactos no saneamento básico

Coerentemente na linha de preservação do saneamento básico também se insere a gestão dos resíduos sólidos. Isso porque, a disposição final afeta não somente o ar e a terra, como muitos pensam, mas também às águas subterrâneas, gerando impacto na qualidade das águas e, conseqüentemente, na captação e no abastecimento das águas que chegam até os usuários.

Do ponto de vista jurídico, o marco legal está na Lei n.12.305, de agosto de 2010, a qual instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Mas, afinal, o que são resíduos sólidos? A definição vem estampada no artigo 3º, inciso XVI, da PNRS, que registra:

XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; [...]<sup>77</sup>

Parece, infelizmente, que demorará muito até que o Brasil entre nos trilhos dos índices satisfatórios de disposição final adequada<sup>78</sup> dos resíduos sólidos. A disposição final dos RSU teve um índice de aumento no último ano, sendo registrados 41,7 milhões de toneladas dispostas em aterros sanitários. Entretanto, preocupa, sobretudo, que a disposição irregular dos RSU ainda é praticada por 3.331 municípios, os quais destinaram mais de 29,7 milhões de toneladas de resíduos (41,6%), para lixões ou aterros controlados. (ABRELPE,

---

<sup>77</sup>BRASIL. Lei n. 12.305, de 23 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em 20.02.2018.

<sup>78</sup> Nos termos da Lei n. 12.305/2010, entende-se por disposição adequada: VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos; VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos; [...]

2016)

Sobre as diferenças, conceituais e específicas, é de se elucidar: lixões são os locais onde ocorre a disposição final de resíduos sólidos no solo, sem qualquer tipo de medida de controle ou proteção. Ao ensejo, a descrição da *International Solid Waste Association*:

O termo lixão a céu aberto ou simplesmente lixão é usado para descrever um local no qual ocorre disposição indiscriminada de resíduos sólidos no solo, com nenhuma ou, no máximo, algumas medidas bem limitadas de controle das operações e proteção do ambiente do entorno. Um lixão geralmente contém resíduos de muitas fontes e de diferentes tipos e composição. Raramente é coberto ou compactado e a queima a céu aberto acontece com frequência. Não existe sistema de coleta do chorume nem do metano gerados, nem controle ou registro dos resíduos recebidos. Os catadores estão frequentemente presentes nos lixões, coletando materiais recicláveis sem qualquer aparato de proteção. Na maioria dos casos, as pessoas vivem dentro do lixão e até mesmo aproveitam os restos de comida que encontram.<sup>79</sup>

Quando o lixão recebe alguma ação de controle, geralmente com a introdução de argila, grama, e um sistema de captação e recirculação de chorume, dá-se o nome de aterro controlado. Cuida-se de um método paliativo, ineficaz e em desacordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Para além desse paradigmático paliativo, há o aterro sanitário. Daí sim pode se falar em uma estratégia eficiente que atende as diretrizes da PNRS.

Trata-se de uma área projetada especificamente para a destinação dos resíduos sólidos, utilizando-se da engenharia para tanto. Através de processos químicos e biológicos as emissões indesejáveis são reduzidas.

Ana Ghislene Henriques Pereira van Elke, em trabalho endossado pelo Ministério do Meio Ambiente, explica:

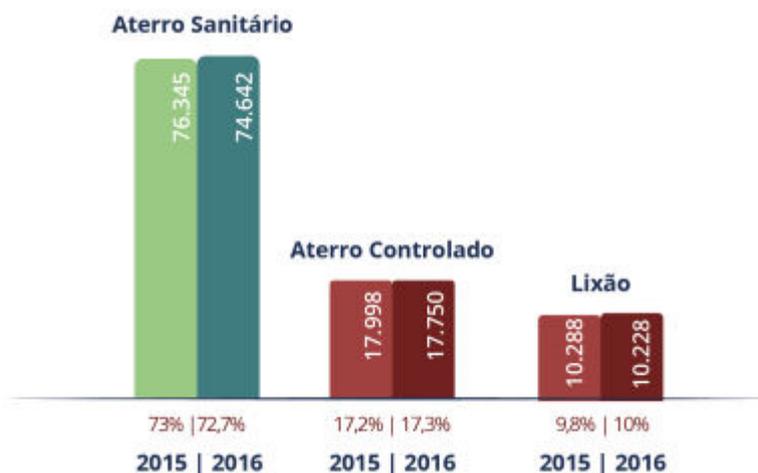
O aterro sanitário é uma obra de engenharia projetada sob critérios técnicos, cuja finalidade é garantir a disposição dos resíduos sólidos urbanos sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente. É considerado uma das técnicas mais eficientes e seguras de destinação de resíduos sólidos, pois permite um controle eficiente e seguro do processo e quase sempre apresenta a melhor relação custo-benefício. Pode receber e acomodar vários tipos de resíduos, em diferentes quantidades, e é adaptável a qualquer tipo de comunidade, independentemente do tamanho. O aterro sanitário comporta-se como um reator dinâmico porque produz, através de reações químicas e biológicas, emissões como o biogás de aterro, efluentes líquidos, como os lixiviados, e resíduos mineralizados (húmus) a partir da decomposição da matéria orgânica.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> ISWA. Em: **Saúde desperdiçada. O caso dos lixões.** Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/arquivos/casolixoes2017.pdf>. p. 14.

<sup>80</sup>Elk, Ana Ghislane H. P. V. **Redução de emissões na disposição final.** Coordenação de Karin Segala – Rio de Janeiro: IBAM, 2007., p.13.

A Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais emitiu um panorama do cenário nacional, registrando o número de aterros sanitários, aterros controlados e lixões na região sudeste do Brasil:

**Gráfico 4** – Representação da disposição final de resíduos sólidos na região sudeste.



**Fonte:** ABRELPE, 2016.

No plano da proibição, a Lei n. 12.305/2010 veda a disposição irregular dos resíduos sólidos – aterros controlados e lixões – sob pena de responsabilidade civil, administrativa e penal dos administradores. Inicialmente, os municípios tinham prazo estipulado até agosto de 2014 para encerrar a disposição irregular. Porém, diante da impossibilidade do cumprimento dessa meta, o Congresso Nacional aprovou a prorrogação desse prazo, estabelecendo quatro datas distintas:

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada nos seguintes prazos:

I – até 31 de julho de 2018, para capitais de Estados e de Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;

II – até 31 de julho de 2019, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes;

III – até 31 de julho de 2020, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010;

IV – até 31 de julho de 2021, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010. Parágrafo único.

A União editará normas complementares para definição de critérios de priorização de acesso a recursos federais e para implementação de ações vinculadas dentro dos prazos máximos estabelecidos nos incisos do caput.” (NR) “Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor nos seguintes prazos:

- I – até 31 de julho de 2017, para Estados e para Municípios com população igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010;  
II – até 31 de julho de 2018, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.<sup>81</sup>

Como se vê, os municípios pertencentes à RMRP se encaixam no inciso I, do artigo 54, que prevê a data limite de 31 de julho de 2018 para a regularização da disposição dos resíduos sólidos.

Entretantes, a realidade demonstra que novas áreas irregulares estão surgindo na RMRP, de forma a demonstrar que o Poder Público não poderá resolver essa questão sem o comprometimento da população, que insiste em transformar locais abandonados em lixões a céu aberto. Em notícia vinculada ao Portal G1 de Notícias<sup>82</sup>, verificou-se que na região do Portal dos Ipês, às margens da Rodovia Abrão Assed, na Rodovia SP 333, um novo lixão está se formando:

**Foto 3** – Formação de lixão às margens da Rodovia Abrão Assed, no município de Ribeirão Preto



**Fonte:** G1, 2017.

Sem as técnicas adequadas de impermeabilização do solo, haverá a contaminação do lençol freático, contaminando às águas do aquífero. Na oportunidade, a bióloga Roberta Montanheiro Paulino disse: “*Esse lixo deixado da maneira como está, sem nenhum tipo de*

<sup>81</sup>BRASIL. Lei n. 12.305, de 23 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em 10.03.2018.

<sup>82</sup>**Área com 1 km de extensão vira lixão às margens da Rodovia Abrão Assed em Ribeirão Preto. G1**, Ribeirão Preto, 19 abr. de 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/area-com-1-km-de-extensao-vira-lixao-as-margens-da-rodovia-abrao-assed-em-ribeirao-preto.ghml>>. Acessado em: 03 dez. de 2017.

*tratamento, vai gerar chorume. Ele tem contaminantes, porque a gente viu que tem todo tipo de resíduo, inclusive tintas. Pode trazer danos graves, contaminando a própria qualidade da água do aquífero”.*<sup>83</sup>

Em dissertação específica sobre o tema, Elias Antônio Vieira há muito já denunciava essa preocupação, esclarecendo que:

Impactos sobre as águas: há perigo, neste caso, não só do lixo em si, mas da geração de líquidos que percolam da massa de resíduo/lixo. Dependendo das condições operacionais, pluviométricas e geológicas, esse subproduto pode atingir águas superficiais ou subterrâneas e contaminá-las. Esse resíduo/lixo também gera a poluição física (assoreamento de rios e lagos, aumenta a turbidez da água, afetando a vida orgânica) e bioquímica (introdução de detergentes não biodegradáveis, tintas, herbicidas, além de bactérias, germens, vírus etc.).<sup>84</sup>

Vê-se, portanto, que a disposição irregular dos resíduos sólidos pode causar a contaminação das águas subterrâneas, impactando diretamente no saneamento básico. Contudo, não cabe exclusivamente ao Poder Público o cumprimento dessa responsabilidade, mas também é preciso investimento em políticas de conscientização e educação ambiental, de forma a ensinar a população realizar a disposição correta, uma vez que os municípios da RMRP já realizam a coleta regular e a disposição adequada dos resíduos sólidos.

Em outras palavras, o surgimento de novos lixões tem denunciado a responsabilidade dos particulares e não – como outrora acontecia – como no caso da disposição irregular ser realizada pela própria Administração Pública.

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> VIEIRA, E. A. **A questão ambiental do resíduo/lixo em Ribeirão Preto (SP)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 2002 p.57.

## CAPÍTULO 3 A REGULAÇÃO INTERMUNICIPAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO FRENTE À INSTITUIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO

### 3.1A regulação dos serviços públicos de saneamento básico

Rememora-se que a instituição do Estado regulador brasileiro ocorreu, efetivamente, na década de 1990, quando o Brasil assumiu o compromisso de reformulação e instituiu o Programa Nacional de Desestatização (inicialmente com a edição da Lei n. 8.031/90, posteriormente revogada pela Lei n. 9.491/97). Diante da ineficiência da prestação de serviços públicos, especialmente os de ordem social, e do acúmulo de dívidas por parte da Administração Pública, em razão da intumescência estatal, iniciou-se um processo de transferência de prestação desses serviços aos particulares – como exemplo: os setores de energia elétrica e telecomunicações.

Uma das circunstâncias inerentes a essa época, é o surgimento do Estado regulador. Isso ocorreu com a passagem de um Estado outrora promovedor e centralizado para a figura de um Estado gerenciador e descentralizado<sup>85</sup>, que através de contrato administrativo, isto é, por delegação (concessão, permissão ou autorização), ora transfere a execução de alguns serviços públicos para empresas particulares, ora concorre diretamente com estes, mas, em ambos os casos, exerce o controle setorial através da normatização e fiscalização. Para exercer esse modelo gerenciador, importou-se o paradigma implantado nos Estados Unidos, chamado de *regulatory agencies*.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Essa a lição de CARVALHO FILHO, José dos Santos, o qual lembra com a precisão ímpar que lhe é peculiar que: As antigas pessoas paraestatais se transformariam, desse modo, em pessoas do setor exclusivamente privado, ou, em outras palavras, convertia-se o processo de descentralização por delegação legal, do qual resultavam as entidades da administração indireta, em descentralização por delegação negocial, já que as novas pessoas desempenhariam suas atividades através do sistema da concessão de serviços públicos. Em: **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 3ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009, p.101.

<sup>86</sup> Nesse sentido, ver: ARAGÃO, Alexandre Santos de, pontuando, em curto, mas brilhante ensaio sobre o aspecto de menções constitucionais no plano internacional: [...] *a Constituição do México (Art. 25. “Corresponde ao Estado a direção do desenvolvimento nacional para garantir que este seja integral e sustentável, que fortaleça a Soberania da Nação e seu regime democrático e que, mediante o fomento do crescimento econômico e o emprego e uma mais justa distribuição do ingresso e da riqueza, permita o pleno exercício da liberdade e da dignidade dos indivíduos, grupos e classes sociais, cuja segurança protege esta Constituição. O Estado planejará, conduzirá, coordenará e orientará a atividade econômica nacional, e levará a cabo a regulação e fomento das atividades que demandem o interesse geral no marco de liberdades que outorga esta Constituição).* Constituição de Moçambique” (Art. 101. “1. O Estado promove, coordena e fiscaliza a atividade econômica agindo direta ou indiretamente para a solução dos problemas fundamentais do povo e para a redução das desigualdades sociais e regionais. 2. O investimento do Estado deve desempenhar um papel impulsionador na promoção do desenvolvimento equilibrado”). A referência constitucional da função de planejamento estatal da economia também pode ser encontrada nas Constituições da Bolívia (Art 144. “1. A

Despontou, então, o Estado-regulador brasileiro. Junto com essa nova perspectiva, surgiu um novo panorama para o Direito Administrativo, impulsionando os estudiosos à formulação de um arquétipo regulatório para o País. Inaugurando essa temática no cenário da produção acadêmica nacional, José Carlos de Oliveira desenvolveu as primeiras preocupações sobre o surgimento dos entes reguladores. Em passagem que sintetiza sua posição a respeito, o autor refere que:

É necessária a criação de um ente técnico para supervisionar o atendimento dos objetivos elencados nas normas regulamentares e naquelas diretrizes específicas inseridas individualmente em cada contrato de concessão. O ente técnico a ser criado pelo legislador possuirá competência para atuar de acordo com as normas reguladoras dos serviços. Sua competência vincular-se-á às atividades de controle e fiscalização dos concessionários para o atendimento dos objetivos elencados na lei. Em razão do preceito constitucional estampado no inciso II do art. 5º, que prescreve: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, está claro que tanto a regulamentação dos serviços como a criação de um órgão técnico para fiscalizar o cumprimento dos objetivos esperados pela concessão de serviços devem ser criadas por lei, que atribuirá a competência, os limites e as responsabilidades. Dentro dos limites de sua competência, podemos elencar alguns, como: prestação de serviço adequado pelo concessionário; o atendimento aos direitos dos usuários; a política tarifária; a prevenção de condutas anticompetitivas; o respeito e o cumprimento das normas legais, regulamentares e contratuais; a solução das controvérsias; e o poder-dever de intervir na concessão, aplicando as penalidades legais e contratuais. Apesar de todas estas funções, em rol exemplificativo, o ente regulador não será o exclusivo defensor dos usuários, dos concessionários ou dos interesses do poder concedente. Sua função é mais ampla, ou seja, terá por finalidade o bem-estar da coletividade e o atendimento aos fins propostos pela normatização dos serviços. A fiscalização dos serviços não é tarefa exclusiva dos entes reguladores. Participam deste poder-dever também os Estados, os Municípios e os usuários, estes, individualmente ou representados por associações ou outras entidades que velem pelos interesses da coletividade, seja quanto aos serviços propriamente ditos ou referente a interesses difusos.<sup>87</sup>

Com efeito, nasceu para o Estado brasileiro a necessidade de criação de órgãos técnicos e independentes, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira. A esses órgãos incumbia – à época –, além da função de fiscalizador e controlador, o papel inovador de detenção de um poder normativo, vinculante e obrigatório para os regulados.

Sob essas premissas, foram assentadas as primeiras agências reguladoras no

---

*programação do desenvolvimento econômico do país se realizará no exercício e procura da soberania nacional. O Estado formulará periodicamente o plano geral de desenvolvimento econômico e social da República, cuja execução será obrigatória. Este planejamento compreenderá os setores estatal, misto e privado da economia. II. A iniciativa privada receberá o estímulo e a cooperação do Estado quando contribua para o melhoramento da economia nacional”*) e da Espanha (Art. 131. “1. O Estado, mediante lei, poderá planificar a atividade econômica geral para atender às necessidades coletivas, equilibrar e harmonizar o desenvolvimento regional e setorial e estimular o crescimento da renda e da riqueza e sua mais justa distribuição [...]. Em: SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 867, p. 85.

<sup>87</sup>OLIVEIRA, J.C. **Concessões e permissões de serviços públicos**. Bauru: Edipro, 1996, p. 10.

Brasil: Lei n. 9.427/96 (cria a Agência Nacional de Energia elétrica – ANEEL); Lei n. 9.472/97 (cria a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL); Lei n. 9.478/97 (cria a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP); Lei n. 9.782/99 (cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA); Lei n. 9.961/00 (cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS); Lei n. 9.984/00 (cria a Agência Nacional de Águas – ANA); Lei n. 10.233/01 (cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ).

As agências reguladoras são organizações de direito público, formatadas para regulamentar, controlar e fiscalizar os serviços públicos delegados. Também conhecidas por autarquias de controle, possuem regime especial, isso diante da especialidade dessas, sempre criadas através de leis específicas que disciplinam o exercício dessas entidades, e também em razão da maior estabilidade de seus dirigentes, os quais possuem mandatos fixos, impossibilitando – ou pelo menos dificultando – a interferência política nas decisões firmadas pela agência, o que naturalmente reflete uma maior independência frente à Administração Pública – em comparação com outras agências.

Vale anotar que a competência normativa das agências reguladoras não significa invasão sobre o âmbito de atuação do Poder Legislativo, uma vez que as normas editadas pelas agências funcionam como os decretos, ou seja, fixam as diretrizes específicas – em regra de caráter técnico – e definem os padrões a serem adotados pelos regulados, os quais são estipulados de maneira geral nas legislações temáticas.

Bem sustentando uma exegese extensiva sobre a teoria de regulação, notadamente no que diz com as preocupações sobre o bem-estar dos usuários, a contribuição de Lucas de Souza Lehfeld e Neide Aparecida de Souza Lehfeld:

A teoria da regulação, nesse sentido, vem demonstrar que não se trata de tarefa de fácil consecução em conduzir esses mercados e seus agentes, agora submetidos à concorrência e investimentos privados, à busca da eficiência econômica e, conseqüentemente, ao bem-estar dos seus usuários. São setores que tendem à concentração econômica, por meio de fusões e incorporações de empresas e de políticas empresariais que podem trazer prejuízo ao interesse público.

Instrumentos de regulação, como criação coercitiva de ambiente concorrencial, por meio da difusão simétrica da informação aos participantes do mercado, controles de preço, qualificação, quantidade dos produtos e serviços oferecidos e fiscalização de condutas anticompetitivas por meio do desenvolvimento de um direito antitruste somente surtirão efeitos, portanto, com legitimação e independência dessas agências, dentro de uma sistemática jurídico-política, que estabeleça controles para a efetivação dos objetivos pelos quais foram criadas.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup>LEHFELD, Lucas de Souza; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza, **Estado regulador contemporâneo brasileiro e a participação cidadã como instrumento de controle da autonomia das agências reguladoras. Estado, empresa e desenvolvimento econômico.** TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; VIDOTTE,

Em razão dessa nova modelagem, houve a consagração do Estado Social e Democrático. Nessa mesma perspectiva, o princípio da subsidiariedade ou flexibilidade, ganhou força, consagrando de uma vez por todas a livre iniciativa, de modo que o setor privado se elevou ao patamar de igualdade com o setor público, num espaço até então ocupado somente por este.

Como não podia ser diferente, há setores que não admitem – pelo menos até então – a abertura de mercado, constituindo atividades de competência exclusiva do Poder Público, como os exemplos da segurança e da justiça.<sup>89</sup>

O *marco legal* do saneamento básico, introduzido pela Lei n. 11.445/2007, posteriormente regulamentada pelo Decreto n. 7.217/2010, impôs a necessidade aos titulares de serviços definirem o ente responsável pela regulação e fiscalização, bem como os parâmetros de atuação do órgão regulador. Em outras palavras, a regulação tornou-se obrigatória. Essa assertiva pode ser extraída do comando legal contido no artigo 23, inciso III, do Decreto n. 7.217/2010, que dispõe: “*O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:[...]III - definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação*”;

A regulação pode [e deve] ocorrer em todos os âmbitos da Administração Pública, pois um ambiente regulatório seguro é um dos primeiros passos a ser dado na busca pela prestação adequada dos serviços de saneamento básico. A teoria dos jogos econômicos indica que um mercado é seguro quando possui um regramento sério e bem definido, de forma a proporcionar aos participantes (empresas públicas e privadas) um ambiente estável de concorrência. Quem ganha com isso são os usuários-consumidores.

O setor do saneamento básico ainda não apresenta estabilidade. Questões importantes que há muito já deveriam estar consolidadas no cenário jurídico ainda causam perturbação, gerando reflexos em toda a cadeia que permeia o setor. A titularidade e a competência, por exemplo, é assunto que vem sendo debatido há quase duas décadas, sendo sinalizados os primeiros avanços somente nos últimos anos, após o julgamento – ainda sem trânsito em julgado – da ADI 1.842/RJ, pelo STF.

---

Adriana e TAVARES NETO, José Querino (organização). – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. p. 35

<sup>89</sup> Ainda que de forma tímida, é possível apontar a aplicação do princípio da flexibilidade também na segurança e na justiça. No primeiro, a privatização de estabelecimentos penais, apesar de ainda gerar grande controvérsia entre os estudiosos do tema, já é uma realidade no Brasil. No segundo, pode-se citar a promulgação da Lei n. 13.129/15, que ampliou a aplicação da arbitragem, conferindo poderes para a administração pública direta e indireta utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos sobre direitos patrimoniais disponíveis, além de outras providências.

Por isso, o ambiente regulatório deve ser bem definido, acabando com a multiplicidade de agências ou órgão reguladores, pois o excesso de normatizações proporciona uma atmosfera instável, gerando conflitos e prejuízos para a população. Para tanto, com vista a uma proposta regulatória para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, essencial uma análise preliminar do encadeamento regulatório que circunscreve o saneamento básico.

### 3.1.2 A regulação no âmbito federal: diferença entre regulação de uso da água (recursos hídricos) e regulação do saneamento básico

Na esfera federal, a Agência Nacional de Águas, criada pela Lei n. 9.984/2000, possui competência para regular o acesso e o uso dos recursos hídricos de domínio da União, isto é, os que fazem fronteira com outros países ou que perpassam por mais de um Estado. Além disso, a ANA também é competente para regular os serviços públicos de irrigação (quando em regime de concessão), e adução de água bruta (processo de engenharia para a captação e transferência de águas ainda não tratadas).

Ainda, o inciso XIX, do artigo 4º da Lei federal que instituiu a ANA acrescenta sobre a sua competência: *inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditagem de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes.*<sup>90</sup>

Essa concepção demonstra que a criação da ANA está em consonância com a competência da União quanto à disciplina do saneamento básico, uma vez que a Constituição Federal determina a formulação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, abarcando nesse contexto o saneamento básico – Art. 20, inciso XX, CF/88.

Sem embargo, a regulação de uso da água, embora intimamente ligada ao saneamento básico, com este não se confundi. Isso porque a Agência Nacional de Águas tem a função de normatizar e fiscalizar funções diz respeito aos recursos hídricos, e não propriamente aos serviços de saneamento básico, ainda que haja reflexos neste. Sintetizando essa exposição, Élvia Fadul, Fabrício F. T. Vitoria e Lucas Santos Cerqueira explicam que:

[...] a ANA possui um aspecto regulador. Entretanto, uma avaliação das atribuições

---

<sup>90</sup>BRASIL. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm)>. Acesso em 15.01.2018.

de outros integrantes do SINGREH demonstra os limites de abrangência dessa característica, isso porque, o papel regulador da Agência se restringe, por um lado pela sua própria esfera de atribuições, ou seja, os rios e corpos de água de domínio da União, e por outro lado, mesmo nesse âmbito, boa parte de suas determinações são guiadas pelo estabelecido por outro ente do Sistema, o Conselho Nacional de Recursos Hídrico. Dessa forma, as atribuições que se referem à normatização, à outorga, à cobrança e à fiscalização não abrangem os rios e corpos de água de domínio estadual ou municipal, ficando estas funções atribuídas a outros agentes. Além disso, mesmo esses mecanismos na sua esfera de atuação estão restritos ao determinado pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos, e aos Planos de Bacia, que, apesar de terem a partição da ANA na elaboração e na implementação, não estão sujeitos à sua deliberação. Isso cabe ao Conselho Nacional e aos Comitês de Bacia, inclusive com poderes para alterar o texto sugerido pela Agência e Câmeras Técnicas. Além disso, cabe também aos Comitês de Bacia, mediante aprovação do Plano de Bacia, o estabelecimento dos mecanismos de cobrança e os valores a serem cobrados pelo uso dos Recursos Hídricos, estando subordinados aos critérios gerais estabelecidos pelo CNHR. Assim também os critérios para outorga do uso são estabelecidos no Plano de Bacia e aprovados pelo Comitê, que também determina os usos prioritários para outorga e as áreas prioritárias para investimento dos recursos. Analogamente, os instrumentos, mecanismos, diretrizes de uso, de cobrança, critérios para outorgar, e fiscalização nos rios e corpos de água dos estados estão sujeitos aos Conselhos Estaduais e aos Comitês de Bacia em cada estado. Assim, é possível perceber que o atributo da regulação do setor de recursos hídricos no Brasil está tão descentralizado, quanto o próprio atributo da gestão, preconizado pela Lei das Águas.<sup>91</sup>

De acordo com essa exposição, é possível observar que a regulação dos recursos hídricos não guarda relação direta com a regulação do saneamento básico (conjunto de serviços relacionados ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas da chuva, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos).

A regulação dos recursos hídricos cuida da normatização do uso e da distribuição. No âmbito Federal, a ANA possui essa competência. Porém, há de se observar que a regulação dos recursos hídricos é descentralizada. Pois a competência da Agência Nacional de Águas é restrita às águas de domínio da União, não atingindo a normatização, fiscalização e outorga da água quando essas forem de domínio dos Estados ou dos municípios.

No âmbito Estadual e Municipal, a regulação dos recursos hídricos é exercida pelos Comitês de Bacia e pelas Agências de Águas, os quais terão as suas atribuições explicadas com mais detalhe noutro capítulo.

Por sua vez, a regulação do saneamento básico tem como objetivo a fixação de padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos (Artigo 2º, inciso II, do Decreto n. 7.217/2010), sendo exercida no âmbito de competência dos titulares dos serviços de saneamento.

---

<sup>91</sup> FADUL, *et all*, **A Agência Nacional de Águas e a Regulação Recursos Hídricos**. Rio de Janeiro. EnANPAD, 2013, p. 13.

Como a competência e a titularidade para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico ainda é questão tormentosa, ora ocorrendo na esfera estadual, ora na municipal, o mesmo acontece com a regulação, isto é, a regulação dos serviços públicos de saneamento básico vem sendo exercida sem qualquer padronização. Como resultado, a criação de múltiplas agências reguladoras estaduais e municipais, além de gerar prejuízos sociais e econômicos, afora o desequilíbrio regulatório, tem produzido insegurança jurídica e litígio desnecessário ao setor, como será explicitado nos próximos tópicos.

### 3.1.3 A regulação estadual dos serviços públicos de saneamento básico

Na disposição normativa que tomamos de empréstimo do artigo 23, inciso III, do Decreto n. 7.217/2010, verifica-se o dever do titular dos serviços em formular a respectiva política pública, definindo o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação ou, em caso de inexistência, dever-se-á criar um ente regulador.

As funções de planejamento e de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento são distintas e devem ser exercidas de forma autônoma, ou seja, por quem não acumula a função de prestador desses serviços, sendo necessária, portanto, a designação de outro órgão, no âmbito da administração direta ou indireta.

Assim, a primeira possibilidade viável para o cumprimento da normativa que impõe aos titulares dos serviços públicos de saneamento, e no exercício de sua competência constitucional, o dever de regulação, é que os municípios podem delegar o exercício da atividade regulatória.<sup>92</sup> É importante observar que a delegação da atividade regulatória deve ocorrer para agência reguladora constituída dentro dos limites do receptivo Estado, devendo ser especificado a forma e o limite de atuação do órgão regulador – Art. 23, §1º, Lei n. 11.445/07.

Neste caso, o instrumento jurídico para o desenvolvimento urbano integrado é o

---

<sup>92</sup> Registrando a tendência deste modelo no cenário brasileiro, Carlos Roberto de Oliveira aponta que: [...] No âmbito do Estado de Minas Gerais, com a edição da Lei estadual nº 18.309/2009, foi criada a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG, que em sua concepção originária, regula automaticamente os municípios que tem como prestadores de serviços a COPASA e a COPANOR, além de outros que a ela queiram se conveniar.

As atribuições da ARSAE foram estabelecidas pelo Decreto estadual nº 45.871, de 30 de dezembro de 2011 (Regulamento da ARSAE-MG) e recebeu alterações substanciais através do Decreto estadual nº 46.607, de 26 de setembro de 2014.

Apesar da destacada pluralidade de atuação da ARSAE, conforme definida em sua Lei de criação, a regulação automática dos contratos que tem como prestadores a COPASA e a sua subsidiária, COPANOR, demonstram uma clara tendência das agências reguladoras estaduais: a fiscalização dos serviços de saneamento prestados pelas companhias estaduais.

convênio de cooperação (Art. 9, inciso VII, do Estatuto da Metrópole).

Para a melhor definição do conceito de convênio, o auxílio de Marçal Justen Filho recai feito luva encomendada:

[...] convênio consiste numa avença em que dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, comprometem-se a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo. A característica do convênio reside na ausência de interesse especulativo de todas as partes, que atuam harmonicamente para o bem comum. O convênio não produz benefícios ou vantagens econômicas para nenhuma das partes, o que afasta a aplicação das regras genéricas sobre contratação administrativa.<sup>93</sup>

Na Região Metropolitana de Ribeirão Preto, os municípios de Serra Azul, Guariba, Monte Alto, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Mococa, Santa Cruz da Esperança e Santa Rosa de Viterbo, estabeleceram convênio de cooperação com a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP.<sup>94</sup> Recentemente o município de Ribeirão Preto também se conveniou à ARSESP, delegando a atividade regulatória para essa agência, após o veto ao Projeto de Lei n. 34, o qual criava uma agência reguladora municipal para regular os serviços públicos deste município.

É muito comum<sup>95</sup> que os municípios estabeleçam convênios de cooperação com agências reguladoras estaduais, sobretudo quando o prestador de serviços for sociedade controlada pelo Estado, como é o caso da Sabesp, em São Paulo. Dos municípios relacionados no parágrafo acima, a municipalidade de Ribeirão Preto é a única que possui prestador pertencente à própria administração (autarquia municipal – DAERP) dos serviços de saneamento. Todos os demais estabeleceram contrato de programa ou de concessão com a

---

<sup>93</sup> JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 286.

<sup>94</sup> Para consultar os municípios paulistas que estabeleceram convênio de cooperação com a ARSESP, consultar: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/saneamento/municipios-conveniados-saneamento.aspx>. Acesso em 02 jan. de 2018.

<sup>95</sup> Neste ponto, verifica-se a multiplicidade de agências reguladoras estaduais no Brasil: Agência Reguladora de Serviços Públicos do estado do Acre – AGEAC; Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas – ARSAL; Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas – ARSAM; Agência de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA; Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará – ARCE; Agência Reguladora de Águas e Saneamento Distrital – ADASA; ARSI – Agência de Serviços Público de Energia do Estado do Espírito Santo; Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos- AGR; Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul – AGEPAN; Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso – AGER; Agência Estadual de Regulação e Controle dos Serviços Públicos do Pará – ARCON; Agência de Regulação do Estado da Paraíba – ARPB; Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE; Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA; Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS; Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina – AGESC; Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR.

Sabesp.

Esse panorama revela uma preocupação que não é nova no cenário da governança regulatória no Brasil. O último relatório produzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE<sup>96</sup> aponta recomendações relacionadas ao baixo nível de transparência, imparcialidade e controle social. Dizem a razão e o bom-senso que a concentração de poder no mesmo ambiente (Estado) pode produzir efeitos negativos para todos os envolvidos. A independência<sup>97</sup> das agências reguladoras se mostra como fator determinante para a eficiência que se espera na atuação dessas entidades. As considerações da OCDE apontam para esse sentido:

Agências reguladoras independentes devem ser consideradas em situações onde:

» Haja necessidade de a agência reguladora ser independente, a fim de se manter a confiança pública;

» Tanto o governo quanto as entidades privadas estejam reguladas sob a mesma estrutura e, portanto, a neutralidade competitiva é necessária;

» As decisões das agências reguladoras podem ter importantes impactos econômicos sobre as partes reguladas, sendo necessário proteger a imparcialidade da agência.

7.4 Mecanismos públicos de *accountability* são necessários para definir claramente como uma agência reguladora pode cumprir a sua responsabilidade com a necessária expertise, bem como com integridade, honestidade e objetividade.

7.5 As agências reguladoras devem ser obrigadas a seguir a política regulatória, inclusive colaborando com as partes interessadas e realizando AIR no desenvolvimento de propostas legislativas ou guias e outras formas de normas não vinculativas.

7.6 O desempenho da agência deve estar sujeito a avaliações externas regulares.<sup>98</sup>

Além dos problemas listados pela OCDE, a delegação da atividade regulatória pelos municípios, para as agências estaduais, indica o distanciamento dessas políticas, uma vez que o processo de fiscalização, e outros instrumentos de controle, como os canais de ligação com os usuários, por exemplo, demanda proximidade com o ambiente regulado, o que não acontece quando a delegação ocorre para uma agência estadual. Também dentro dessa perspectiva lógica, é possível que fatores como a insuficiência de pessoal possa danificar o controle técnico dos padrões de qualidade, em razão da grande quantidade de municípios regulados por uma agência que tenha como amplitude todo Estado, como é o caso da ARSESP em São Paulo.

<sup>96</sup> Para uma ampla cognição sobre o assunto, consultar: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> Acessado em 03 jan. de 2018.

<sup>97</sup> Sobre o tema, ver: BARROSO, Luís Roberto. **Apontamento sobre as Agências Reguladoras. Agências Reguladoras** (MORAES, Alexandre de). Ed. Atlas, 1ª ed., São Paulo, 2002. p.55: [...]desnecessário enfatizar que as agências reguladoras somente terão condições de desempenhar adequadamente o seu papel se ficarem preservadas de ingerências externas indevidas, tanto no que diz respeito às suas decisões político-administrativas quanto à sua capacidade financeira. Constatada a evidência o ordenamento jurídico cuidou de estruturá-las como autarquias especiais, dotadas de autonomia administrativa e autonomia financeira.

<sup>98</sup>OCDE, 2012, p. 14

O que se está a propor é o distanciamento entre o regulador e o regulado, a fim de se tentar garantir a maior autonomia e independência do órgão regulador, sobretudo no caso do Estado de São Paulo, onde a maior prestadora dos serviços públicos de saneamento básico é uma sociedade controlada majoritariamente pelo governo estadual, isto é, regulador e regulado são provenientes da mesma matriz.

Contudo, neste espaço, o objetivo não é abordar as questões negativas – e até mesmo inconstitucionais – da delegação da atividade regulatória à ARSESP, quando a prestadora dos serviços for a Sabesp, ou mesmo quando hipótese similar ocorrer em outros Estados da federação. Diversamente, a intenção é demonstrar a possibilidade de delegação da regulação por parte dos municípios, para uma agência estadual, de forma a preencher eventual ausência de atividade regulatória nos serviços públicos de saneamento.

Portanto, embora não seja o modelo mais apropriado – cujas justificativas dessa assertiva serão dissertadas em tópico específico –, cuida-se de um padrão que vem sendo adotado pelos municípios na última década. Entendo que esse modelo regulatório deve ser adotado somente quando os municípios não dispuserem de recursos técnicos, financeiros e econômicos, além da viabilidade setorial, para criarem o próprio órgão regulador.

Além disso, no caso das regiões metropolitanas, o modelo estadual também não se mostra como o mais adequado. Para esta hipótese, defenderei que o arquétipo a ser adotado deve ser a criação de uma agência reguladora intermunicipal, mediante consórcio público

Mas, no caso de inviabilidade de criação de um órgão regulador no ambiente local (autarquia municipal), ou quando não for o caso de município pertencente à região metropolitana, deverá ser adotada a delegação para agência estadual, uma vez que os controles técnicos, normativos, tarifários, além da fiscalização, constituem mecanismos de eficiência dos serviços públicos de saneamento básico que os municípios não podem abrir mão, afora a imposição normativa que prevê como condição de validade dos novos contratos de concessão com os prestadores, a necessidade de existência de normas de regulação, nos moldes da Lei n. 11.445/07<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup>Art. 39. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - existência de plano de saneamento básico;

II - existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

### 3.1.4 A regulação municipal dos serviços públicos de saneamento básico

Como alternativa ao modelo de delegação à agência reguladora dos serviços públicos de saneamento estadual, o município, enquanto titular desses serviços possui uma segunda opção: a criação direta de órgão ou entidade reguladora. Para tanto, é necessário que tal criação ocorra por via de processo legislativo, isto é, a agência reguladora municipal deverá ser criada através de Lei municipal.

Essa assertiva é extraída do comando legal previsto no artigo 31, do Decreto n. 7.217/2010 – que regulamento a Lei n. 11.445/07 –, como se vê:

Art. 31. As atividades administrativas de regulação, inclusive organização, e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular:  
I - diretamente, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou  
II - mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos.

Nada obstante a predominância do modelo de delegação às agências estaduais – quadro que representa 88,29%<sup>100</sup> – não demorou muito e diversos municípios brasileiros optaram por superar o modelo mais comum de delegação da regulação às agências estaduais, criando, para tanto, a suas autarquias municipais para o exercício da atividade regulatória no âmbito de seus municípios. Cita-se como exemplo:

Na região centro-oeste – ARSEC – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá/MT e AGEREG – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande/MS.

Na região norte: AGERJI - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-paraná/RO; AGERB - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritis/RO; AMAE - Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém/PA e ARSAE - Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Barcarena/PA.

---

<sup>100</sup>Na produção acadêmica nacional, a dissertação de Jefferson Medeiros dos Santos se destaca. No ponto mencionado, o autor concluir: Vale ressaltar a predominância das agências reguladoras estaduais, uma vez que 13 agências reguladoras estaduais 1 atuam em 1.960 (88,29%) dos 2.220 municípios com regulação da prestação dos serviços de saneamento básico. Com isso, a atuação das outras agências reguladoras é restrita a apenas 260 municípios, sendo 242 municípios atendidos por três agências reguladoras intermunicipais (consórcios municipais), o Distrito Federal atendido por uma agência reguladora distrital e 24 municípios regulados por agências reguladoras municipais [...] SANTOS, J. M. dos s. **Modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém 2016, p. 56.

Na região nordeste: ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal/RN; ARSETE – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina/PI; ACFOR - Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental/CE e ARSAL - Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador/BA.

No sul: AMAE – Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville/SC; AGR – Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão/SC.

No sudeste: AR-SBC – Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo; AGRU – Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico de Guarulhos; AGR-DAEA – Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Araçatuba; AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim/ES; ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá/SP; ARSAEG - Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá/SP; AR-ITU - Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu/SP; ARPF - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira/SP e SRJ - Serviço de Regulação de Jacareí/SP e SANEAR – Agência Reguladora do Município de Resende/RJ.

Há pelo menos duas considerações principais sobre o modelo de agência reguladora municipal dos serviços públicos de saneamento básico.

A primeira consideração aponta como fator positivo o maior nível de concentração de esforços, uma vez que o âmbito de atuação da agência – ao contrário do modelo estadual – é restrito a circunscrição do município. Evidentemente que, de forma isolada, não é possível afirmar que esse modelo é mais satisfatório somente por esse aspecto.

Mas a realidade tem demonstrado que as agências municipais têm cumprido o seu papel de forma satisfatória. Isso porque, a proximidade com os problemas locais torna mais fácil o acompanhamento dos contratos firmados com os prestadores. Outro aspecto favorável é a maior facilidade de efetivação do controle social, sendo certo que a proximidade para com os usuários facilita o meio de comunicação entre a população e o órgão fiscalizador.

Entretanto, não será – como não é – todo município brasileiro que dispõe de recursos técnicos e financeiros para criar uma agência no âmbito local. Ao contrário, deveras a desigualdade de recursos públicos entre os municípios brasileiros evidencia a inviabilidade de adoção desse modelo de regulação. Tanto que muitas municipalidades têm optado por agências multisetoriais, ou seja, que regulam não apenas os serviços de saneamento básico,

mas também outros serviços públicos de interesse local.

Num instigante estudo sobre o tema, Carlos Roberto de Oliveira faz ressalvas sobre a viabilidade e a dificuldade financeira de implementação de uma agência reguladora municipal. Para tanto, o autor esclarece algumas possibilidades para superar os problemas:

[...] fator de grande impacto negativo está o custo operacional (que torna muito onerosa a manutenção de equipe técnica especializada) e a possível ociosidade, já que a demanda por fiscalizações é sazonal e o reajuste tarifário acontece a cada 12 (doze) meses apenas (cf. art. 37 da Lei de Saneamento).

Forma interessante de driblar esse alto custo e ociosidade seria o formato de agência multisetorial, que traria para a agência novas competências e, por consequência, novas fontes de receita (taxa de regulação).

Ainda sobre viabilidade, chama-nos a atenção um interessante estudo de viabilidade realizado pela Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ), que demonstra ser inviável economicamente uma agência reguladora que congregue menos de 1 milhão de habitantes regulados. E com base nesse estudo conseguimos aferir o ganho de escala defendido: as agências estaduais e regionais cobram, em média, 0,5% do faturamento do prestador de serviços a título de taxa de regulação e as agências municipais, em média, 2%.<sup>101</sup>

Esses motivos revelam que o modelo de agência reguladora municipal, apesar de ser viável, não é o mais recomendado. Quando o Estado identifica regiões de grande concentração econômica e social, tende a promover o federalismo de integração através da criação das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou microrregiões. Para essa hipótese defender-se-á adoção do modelo que será abordado no tópico seguinte – criação de agência reguladora intermunicipal.

Entretanto, quando não for o caso de instituição do federalismo de integração, recomenda-se aos municípios com maior aporte de recursos que promovam estudos técnicos no sentido de apurarem a viabilidade de instituição de suas próprias agências reguladoras de caráter municipal, a fim de promoverem o necessário cumprimento aos dispostos na Lei n. 11.445/07, os quais determinam que os serviços públicos de saneamento básico devam ser prestados sob o controle de órgão ou entidade reguladora.

Dentro desse raciocínio, os municípios que contemplam menor população e recursos públicos, quando estiverem isolados de macrorregiões, e sem a menor perspectiva de instituição dessas, não estão desobrigados.

Ao contrário, também devem cumprir a necessidade de regularem os serviços públicos de saneamento básico, sendo recomendadas nessa hipótese duas alternativas: a) que

---

<sup>101</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiá**. Parecer técnico. São Paulo: 2016, p. 21.

estabeleçam convênio de cooperação com eventual agência reguladora estadual; b) dada a autonomia dos municípios enquanto titulares dos serviços públicos de saneamento que estabeleçam convênio de cooperação com agência intermunicipal mais próxima de sua localidade, uma vez que, como se verá, as agências reguladoras intermunicipais podem firmar convênios<sup>102</sup> com municípios que não estejam previamente associados nos consórcios públicos que as instituíram.

### **3.2 Regulação interfederativa: uma nova modelagem de agência reguladora dos serviços públicos de saneamento básico para as Regiões Metropolitanas**

Decerto que as possibilidades dos modelos de regulação estadual e municipal apresentados nos tópicos pretéritos possuem aspectos positivos. Porém, quando o Estado instituir mediante Lei complementar uma determinada Região Metropolitana, o que se está a defender é a insuficiência dos modelos supramencionados quando comparados a um terceiro: a regulação interfederativa ou intermunicipal dos serviços públicos de saneamento básico.

No exercício de sua prerrogativa constitucional, o Estado pode instituir, via lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O fundamento para a instituição de uma região metropolitana<sup>103</sup> reside na necessidade de ligação entre o município central – representado pela municipalidade com o maior número populacional, e de grande expressão econômica, social e cultural – com os municípios periféricos e contíguos.<sup>104</sup>

Não raro, o município central que encabeça a região administrativa possui a economia mais avançada da região, atraindo trabalhadores, estudantes, comerciantes e

---

<sup>102</sup>Ibid., p.85: [...] Sob esse enfoque, compreende-se a possibilidade de os municípios, autonomamente, celebrarem convênios com os entes estatais, ou mesmo com a União federal, ou em conjunto aos demais municípios, dados os interesses comuns por eles compartilhados. A Constituição da República, em seu artigo 241, é clara quanto ao tema, autorizado a celebração de convênios e dispendo: Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Nessa égide, é importante destacar que, mesmo fazendo um município parte de uma região metropolitana, segue ele autônomo para celebrar convênios com outros entes federativos, dada a autonomia de que é detentor, ante a realização do interesse comum.

<sup>103</sup> A Constituição do Estado de São Paulo conceitua região metropolitana como [...] o agrupamento de municípios limítrofes que assume destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbana regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. Disponível em:

<<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acessado em 03.01.2018.>

<sup>104</sup>SÃO PAULO (Estado). Lei complementar n. 1.290 de 2016. **Diário do Estado de São Paulo**. Disponível em <>. Acesso em 04.01.2018.

consumidores em geral. Com o passar do tempo, o deslocamento dessas pessoas passa a ser atividade frequente no contexto dessas regiões, gerando impactos na demanda pelos serviços públicos.

Diante desse cenário, surge a necessidade de cooperação federativa e administrativa, pois questões relacionadas aos serviços públicos deixam de situar somente no âmbito local e passam a exercer contornos intermunicipais, sobretudo os serviços públicos de mobilidade urbana e saneamento básico.

Pressentindo essas demandas, o constituinte fixou a gestão associada na Constituição Federal de 1988, a qual possui dois desdobramentos.

O primeiro deles é a coordenação federativa, instituto que, nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, possibilita que: Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. [...]. A normativa constitucional permite que o Estado identifique concentrações urbanas capitaneadas por um determinado município, a fim de promover a integração entres eles, sobretudo para a melhoria dos serviços públicos. Nesse passo, quando um determinado Estado instituir uma Região Metropolitana, os municípios deverão executar a gestão associada de forma compulsória.<sup>105</sup>

Há, contudo, uma segunda hipótese autorizada pela Constituição Federal de 1988. Extrai-se do artigo 241, que: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Essa segunda possibilidade é denominada pela doutrina nacional de cooperação federativa, que é mais abrangente do que a coordenação federativa (gestão associada compulsória), uma vez que, na cooperação os municípios podem se associar voluntariamente, independentemente de serem limítrofes, isto é, é possível que qualquer município participe dessa modelagem de gestão associada, desde que pertencente ao mesmo Estado da

---

<sup>105</sup> No âmbito da jurisprudência do STF, ver: ADI n. 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, assim ementado: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICRORREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - ADIn julgada procedente.

federação.<sup>106</sup>

Sintetizando, a gestão associada poderá ocorrer em duas formatações: a) voluntariamente através de convênios de cooperação ou consórcios públicos (artigos 3º, II, e 24 da Lei n. 11.445/07); b) compulsoriamente, quando forem criadas regiões metropolitanas, nos termos do artigo 25, §3º, da CF/88. É justamente sob essa segunda perspectiva que se insere os municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, quer dizer que os municípios estão obrigados a planejarem e executarem as funções públicas de saneamento básico, à luz das políticas públicas mencionadas nos capítulos que inauguram esta dissertação.

Em termos específicos de regulação, à luz das normativas previstas na Lei n. 11.445/07, caberá ao titular dos serviços a indicação de um ente autônomo, não pertencente à Administração direta, para exercer a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com independência decisória, a autonomia inerente a essas entidades – de forma a proporcionar o maior distanciamento possível de ingerências políticas e dos próprios prestadores dos serviços. O Decreto federal n. 7.217/2010 trouxe mais força e especificação quanto a essa possibilidade, ao dispor no artigo 31, que: [...] § 1º O exercício das atividades administrativas de regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá se dar por consórcio público constituído para essa finalidade ou ser delegado pelos titulares, explicitando, no ato de delegação, o prazo de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a ser desempenhadas pelas partes envolvidas.

Em outras palavras, quando o Estado se utilizar de sua prerrogativa constitucional – e em decorrência dos fatores que se inclinam para essa decisão, como já mencionadas – e instituir uma região metropolitana, sem medo de errar, o modelo de regulação dos serviços públicos, especialmente os de saneamento básico, que deverá ser adotado é a regulação interfederativa ou intermunicipal, a ser executada via consórcio público formado pelos municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

Havendo, portanto, a instituição de uma Região Metropolitana, como é o caso da recente RMRP, não há mais que se falar em soluções individuais para a resolução de qual será o órgão responsável pela regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

A criação de uma Agência Reguladora intermunicipal para o exercício da atividade regulatória se mostra a opção não somente recomendável, mas a única a ser adotada para o bom seguimento relativo às funções públicas de interesse comum, permitindo que os Municípios integrantes a RMRP exerçam o federalismo cooperativo, o que de fato gerará a

---

<sup>106</sup> Op. Cit., p. 33.

melhoria dos serviços públicos a serem prestados aos usuários, sob a ótica de uma visão integrada e não meramente individual.

Especificamente na RMRP, nos termos do Artigo 12, da Lei complementar n. 1.290/2016, caberá ao Conselho de Desenvolvimento – pelo qual está garantida a participação paritária do conjunto de Municípios em relação ao Estado – a especificação as funções públicas de interesse comum, entre elas o saneamento básico.<sup>107</sup>

A doutrina nacional não apenas converge para esse ponto, como o recomenda:

[...] O que importa extrair do conteúdo desses dispositivos para o presente estudo, e conforme já explicitado no capítulo anterior, é a possibilidade de Municípios transferirem a consórcios públicos uma parcela ou a totalidade de encargos, pessoal, serviços e bens necessários à execução dos serviços públicos que lhe competem, incluindo-se, portanto, a possibilidade de delegação da função regulatória.

A justificativa para a implementação dessa modelagem encontra guarida na realidade dos Municípios e nas suas dificuldades em programar políticas públicas no setor de saneamento básico, pois os serviços municipais não possuem higidez econômica e social em decorrência da baixa escala dos sistemas, o que torna sua manutenção insustentável. Há, portanto, a nítida percepção de que o modelo de atribuição da competência regulatória a consórcios públicos intermunicipais, para além de inteiramente compatível com o ordenamento jurídico, é também recomendável nos casos em que houver pluralidade de Municípios de uma mesma região, sejam eles de pequeno ou de médio porte.<sup>108</sup>

Carlos Roberto de Oliveira, autor que tem se debruçado sobremaneira quanto a este novo modelo de agência reguladora, registra que:

[...] E diante do incentivo legal, vários consórcios públicos vêm sendo gestados por todo o Brasil, sempre com a premissa de aliar a busca por ganho de escala para tornar a atividade regulatória eficiente e menos custosa, já que o impacto dos custos com a regulação deve ser baixo para não afetar a regra da modicidade tarifária, além do que, em última análise, quem mantém a agência reguladora é o cidadão-consumidor através da tarifa.

Fatores políticos, técnicos e financeiros tem demonstrado que o modelo de cooperativismo intermunicipal, através da formatação de consórcios públicos, tem sido uma decisão acertada e economicamente viável, que contribui para o equilíbrio das relações entre os prestadores de serviços e os usuários, melhoria dos serviços de

<sup>107</sup>Artigo 12 - O Conselho de Desenvolvimento especificará as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, dentre os seguintes campos funcionais:

- I - planejamento e uso do solo;
- II - transporte e sistema viário regional;
- III - habitação;
- IV - saneamento ambiental;
- V - meio ambiente;
- VI - desenvolvimento econômico;
- VII - atendimento social;
- VIII - esportes e lazer;
- IX - turismo.

<sup>108</sup> OLIVEIRA, C. R. **A regulação do saneamento básico por consórcios públicos intermunicipais: um avanço na cooperação interfederativa.** Parecer-técnico. ARES/PCJ. 2016, p. 27.

saneamento e participação democrática da sociedade civil na definição das políticas públicas de saneamento básico.

Aliás, importante frisar que o modelo consorciado não tem apenas a finalidade de resguardar a agência reguladora de uma exclusiva interferência do poder político, mas também de preservar-lhe a independência frente aos interesses privados. E além disso, a independência é um meio para uma adequada regulação e, pois, como todo meio, ordena-se a um fim: o bem comum, causa final do Estado.

O ganho de escala no consórcio público põe a salvo a agência reguladora das indevidas intromissões políticas e pode entrar a erosão judicial da independência regulatória. Nesse sentido sempre relevante destacar que o controle jurisdicional das decisões administrativas está atrelado tão somente ao prisma da legalidade, excluindo-se da apreciação judicial o sentido político e discricionário do ato administrativo, que aqui se consagra como princípio da reserva de administração<sup>109</sup>

Como se vê do registro exposto pelo autor, a formatação de uma agência reguladora mediante consórcio público tem gerado impactos positivos também na modicidade tarifária. Isso porque, de acordo com as regras de escala, quanto maior o número de Municípios que integrarem a gestão associada haverá condições para a agência reduzir a alíquota da taxa de regulação cobrada sobre as receitas dos prestadores dos serviços. Sem dúvida, essa sistemática pode resultar em mais investimentos por parte dos prestadores ao setor, assim como a manutenção da modicidade tarifária.<sup>110</sup> Aqui, cabe registrar que a criação de uma Agência Reguladora Intermunicipal não ficará restrita a regulação sobre as funções públicas atinentes aos Municípios que pertençam a RMRP, mas também outros Municípios que não sejam integrantes dessa região metropolitana poderão no futuro se conveniarem à agência reguladora. Experiência desse gênero pôde ser verificada na ARES-PCJ, a qual se instituiu a partir de consórcio público, mas, posteriormente outros Município se conveniaram com à agência.

Pois, como se verá, no âmbito dos Municípios Metropolitanos<sup>111</sup>, a delegação da atividade regulatória para a agência estadual, apesar de se apresentar como uma alternativa viável e sem grande burocracia, na verdade camufla uma gama de contaminações inerentes a concentração do poder decisório, o que poderá prejudicar não só aos municípios, mas principalmente aos usuários.

De outro modo, a criação de agências reguladoras pelo próprio município não é uma realidade sustentável no Brasil, isso em razão do ponto de vista da incapacidade técnica de muitos municípios ou, ainda, pela inviabilidade econômica diante dos altos custos que uma

---

<sup>109</sup>Ibid, p. 14.

<sup>110</sup> Cita-se como exemplo a significativa redução sobre a Taxa de Regulação que vem ocorrendo com a ARES-PCJ. No início de suas atividades, quando havia 22 municípios consorciados, a Taxa de Regulação era de 0,5 sobre a receita dos prestadores. Sendo que para o ano de 2018, com a adesão de 55 Municípios ao consórcio, já foi aprovada uma nova redução, resultando no valor de 0,25 sobre as receitas dos prestadores.

<sup>111</sup> Toma-se essa tipologia como substituição ao termo Regiões Metropolitana.

agência reguladora municipal demanda para exercer a atividade regulatória, os quais poderão recair sobre o usuário.

A gestão associada no âmbito das regiões metropolitana tem se apresentado a melhor alternativa diante das desigualdades entre os Municípios limítrofes, as quais devem ser minimizadas através do processo de cooperação, pois é justamente essa a essência da criação dos Municípios Metropolitanos.

A Secretaria de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades emitiu relatório oficial ratificando essa ideia:

Um elemento a ser considerado é a necessidade de agregação das funções regulatórias em instituições com abrangência territorial ampla, para que não ocorra um dos problemas mais graves enfrentados pelo setor: muitos serviços municipais sem sustentabilidade econômica e social devido à falta de escala dos sistemas, em razão da multiplicidade de titulares. A preocupação é forte, em decorrência da insuficiência de capacitação técnica para a formação de múltiplas entidades com capital humano capacitado para o exercício das funções regulatórias em bases adequadas. No marco regulatório instituído com a Lei federal nº 11.445/2007, embora esta defina diretrizes e mecanismo de indução à cooperação interfederativa, existe a possibilidade de que as funções de regulação sejam muito fragmentadas pelo país. Os problemas desse desenho pulverizado não se encerram na capacidade técnica, há também que se considerar o elevado custo que recairá sobre os usuários se vierem a se estabelecer milhares de agências reguladoras locais em municípios que não ofereçam escalas satisfatórias. Ainda que muitos municípios de pequeno a médio porte possuam capacidade técnica para exercer a regulação de forma autônoma, do ponto de vista econômico geralmente é mais interessante que essa função seja exercida em associação com outros municípios, ou delegada a uma agência de âmbito estadual ou regional.<sup>112</sup>

Desse modo, apesar de a Região Metropolitana de Ribeirão Preto não constituir uma entidade político-autônoma, isto é, embora o dinamismo das atribuições que estão sendo conferidas às Regiões Metropolitanas de todo o País, a partir do precedente da ADI n. 1.842/RJ, julgada pelo STF, verifica-se que os limites constitucionais das regiões metropolitanas formalmente instituídas pelo Estado foram ampliados, sendo possível a criação de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, isto é, uma agência reguladora intermunicipal formada pela própria Região Metropolitana de Ribeirão Preto, a partir de deliberação votada no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da RMRP.

Neste ponto, extrai-se excerto do voto da lavra do Ministro Ricardo Lewandowski, confirmando essa assertiva:

---

<sup>112</sup> Brasil. Ministério das cidades. Panorama do saneamento básico no Brasil – Vol. IV - Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. 2011, p. 16. Disponível em: [http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA\\_Vol\\_4.pdf?sequence=4](http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA_Vol_4.pdf?sequence=4). Acessado em 14.01.2018.

[...] Disso se conclui que o legislador constituinte, ao prever essas novas entidades regionais no art. 25, § 3º, da Lei Maior, ou seja, no título que trata da própria organização do Estado brasileiro, alvitrou que o poder decisório relativamente às funções públicas de interesse comum fosse compartilhado entre os diversos entes federativos que as compõem, notadamente quanto ao poder concedente, ao planejamento, à regulação, à fiscalização, à organização e à execução destas.<sup>113</sup>

Por fim, recorda-se que, mesmo diante desse novo modelo, pelo qual a titularidade é compartilhada entre o Estado e os Municípios quando instituída região metropolitana – como no caso da RMRP – constituindo, assim, o moderno federalismo de integração, não significa que os Municípios perderão a autonomia, mas poder-se-á registrar certa flexibilização da autonomia originalmente conferida a esses entes.<sup>114</sup>

### 3.2.2 O paradigma da ARES-PCJ no Estado de São Paulo e de outras agências reguladoras intermunicipais no Brasil

O pioneirismo da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) nasceu diante de preocupações manifestadas por prefeitos de alguns municípios que integravam o Consórcio PCJ. Na época da promulgação da Lei federal n. 11.445, a necessidade sobre o reajuste de tarifas e a imposição normativa que dispunha sobre a necessidade de regulação sobre os serviços de saneamento básico motivaram discussões sobre a possibilidade de o Consórcio PCJ realizar as funções de ente regulador e fiscalizador. (BROCHI; JUNIOR, 2016)

Todavia, o Consórcio PCJ<sup>115</sup> é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, o que impossibilita o recebimento dessas funções. Após diversas reuniões, estudos e discussões, decidiu-se que a melhor opção era a criação de uma agência reguladora intermunicipal, na forma de consórcio público.

Embora já houvesse outras experiências similares, como é o caso da Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do

<sup>113</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 1.842, Brasília, DF, 16 set. de 2013. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 06.01.2018.

<sup>114</sup> Também nesse sentido, Antônio Marcos Capobianco, ao registrar que: [...]“(...) 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. Em: *Relações Intergovernamentais na Metrópole: 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.

<sup>115</sup> Sobre o Consórcio PCJ, ver: <<http://agua.org.br/consorcio-pcj/>>. Acessado em 06.01.2018.

Médio Vale do Itajaí (AGIR) e da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS, ambas criadas no ano de 2009, a formação da ARES-PCJ representou uma inovação para Estado de São Paulo.

Pois bem. Após a regularização jurídica, a ARES-PCJ iniciou suas atividades no ano de 2011.

Sobre esse processo de constituição,

Seguindo a Lei federal nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), o Protocolo de Intenções da ARES-PCJ, documento necessário para a formalização de um consórcio público, foi elaborado visando, única e exclusivamente, a criação de um ente regulador dos serviços públicos de saneamento básico.

Em 20 de agosto de 2010, durante a 65ª Reunião Ordinária do Consórcio PCJ, realizada em Atibaia, SP, foi lançado oficialmente o Protocolo de Intenções da Agência Reguladora PCJ e teve início a coleta de assinaturas dos prefeitos dos Municípios descritos no documento.

Após a assinatura no Protocolo de Intenções, os prefeitos encaminharam projeto de lei às suas respectivas Câmara de Vereadores, a fim de ratificar o documento, prevendo que, para a convocação da Assembleia de Instalação, a somatória da população dos Municípios com lei de ratificação aprovada deveria atingir 1 milhão de habitantes, a fim de dar escala econômica à Agência Reguladora PCJ.

O número de Municípios que haviam ratificado o Protocolo de Intenções, através de lei, foi ampliado. Em março de 2011, com 22 Municípios, a meta de 1 milhão de habitantes foi atingida e a Assembleia de Instalação da Agência Reguladora PCJ foi convocada para o dia 6 de maio de 2011.

Os 22 Municípios fundadores da ARES-PCJ foram: Águas de São Pedro, Analândia, Artur de Nogueira, Atibaia, Capivari, Charqueada, Cordeirópolis, Corumbataí, Cosmópolis, Hortolândia, Ipeúna, Iracemápolis, Itatiba, Jaguariúna, Mogi Mirim, Mombuca, Monte Alegre do Sul, Pedreira, Piracaia, Rio Claro, Santo Antônio de Posse e Valinhos.<sup>116</sup>

Nos dias atuais a ARES-PCJ já é responsável pela regulação de mais de cinquenta municípios, representando de cinco milhões de usuários, tendo chegado ao seu limite técnico em relação à adesão de novos municípios. Importante registrar que a chegada de novos consorciados e conveniados tem permitido a redução na Taxa de Regulação da ARES-PCJ, a qual foi reduzida de 0,5% da receita dos prestadores, para o atual índice de 0,25%. Sem dúvida, esse panorama gera reflexos nos investimentos realizados pelos executores dos serviços públicos.

Veja-se o organograma representativo da ARES-PCJ:

---

<sup>116</sup>Op. Cit. P. 216

**Tabela 4 – Organograma da ARES-PCJ.**

**Fonte:** ARES-PCJ, 2016

Dentre os vários aspectos positivos verificados a partir de uma visita técnica na ARES-PCJ, pode-se apontar alguns destaques: a) o alto nível técnico de integrantes especialistas, que compõem à agência, divididos por setores; b) a instituição de um programa de excelência sobre contabilidade regulatória, com vista ao cumprimento eficiente da regulação econômica – cumprimentos de metas, padrões, normas, repressão ao abuso econômico e modicidade tarifária (implantação da fórmula paramétrica) –; c) o fortalecimento do controle social, citando-se como exemplo a criação da ouvidoria itinerante; d) processo de instituição da regulação dos resíduos sólidos; e) estruturação de fiscalizações, com a divisão em diagnósticos e acompanhamentos periódicos.

O reconhecimento do sucesso apresentado pela ARES-PCJ pode ser verificado também pela chegada da agência como finalista do Prêmio Mário Covas, em 2012, como uma das melhores iniciativas do Estado de São Paulo, na categoria Gestão Municipal; e o segundo lugar obtido em 2014, no Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional, realizado pelo Ministério da Integração Nacional, na categoria Práticas Exitosas de Produção e Gestão Institucional.<sup>117</sup>

É possível observar outras experiências exitosas de Agências Reguladoras Intermunicipais, são elas: A Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR, constituída sob a forma de associação pública, está localizada em Blumenau/SC, na região do Médio Vale do Itajaí,. Atualmente responde pela regulação de 14 (quatorze) municípios: Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial,

<sup>117</sup>Brasil. Ministério da Integração Nacional. **Prêmio Celso Furtado de desenvolvimento regional**. Edição 2014: homenagem a Armando Dias Mendes, 2015, p. 84.

Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó.

Em 2017 a AGIR alterou o Protocolo de Intenções e passou a regular os serviços públicos de transporte coletivo, representando uma inovação para a eficiência no setor de mobilidade urbana. A regulação multissetorial é uma constante nas agências municipais. No caso das Agências Reguladoras Intermunicipais se faz interessante o acompanhamento da AGIR a fim de se verificar eventual sucesso sobre esse modelo.

Também no Estado de Santa Catarina há outra Agência Reguladora Intermunicipal dos serviços públicos de saneamento básico: Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS. Trata-se de uma autarquia de grande porte, sendo responsável pela regulação de 176 Municípios do Estado de Santa Catarina.

A ARIS regula todos os serviços públicos de saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial.

De todo o exposto, é possível constatar que as Agências Reguladoras Intermunicipais já são uma realidade no Brasil. O modelo não é novo, uma vez que em 2019 completará dez anos das experiências de origem.

Apesar de ainda enfrentar resistência no cenário jurídico, sobretudo pela ausência de trânsito em julgado na ADI n. 1.842/RJ, tem demonstrado superioridade quando comparado aos modelos de agências reguladoras estaduais e municipais, sendo que, a partir da experiência dessas autarquias já consolidadas, verifica-se a necessidade de replicação desse modelo.

Por derradeiro, registro que as Agências Reguladoras Intermunicipais se mostram como uma opção recomendável para os Municípios que desejam exercer o federalismo cooperativo, podendo ser criadas via consórcios públicos, na formatação da ARES-PCJ, independentemente de serem os Municípios limítrofes.

Contudo, para o caso das Regiões Metropolitanas já instituídas pelo Estado, como é o caso da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, o modelo de Agência Reguladora Intermunicipal se mostra como o mais eficiente e promissor. Sendo que, com base nas experiências observadas a partir da ARES-PCJ, ARIS e AGIR, constata-se uma gama de benefícios neste paradigma: i) maior independência frente as ingerência dos Poderes Executivos e Legislativos; ii) menor possibilidade de captura pelos prestados de serviços; iii) padrão técnico e normativo superior; iv) maior controle social a partir da participação dos usuários; v) menor taxa de regulação quando adotado o modelo de ganho de escala; vi) modicidade tarifária, refletindo em maiores investimentos no setor, entre outros.

### 3.3 Competência e titularidade intergovernamental: uma proposta para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, após o precedente do STF no julgamento da ADI n. 1.842/RJ

Tópico que sempre foi discutido pela doutrina e pela jurisprudência, mas que ganhou relevo especial a partir da instituição de leis complementares estaduais criadoras de Regiões Metropolitanas diz com a ainda tormentosa questão da competência e da titularidade de alguns serviços públicos. Ao que interessa a esta dissertação, buscar-se-á as delimitações sobre o saneamento básico.

No Estado Bandeirante, a promulgação da Lei Complementar n. 1.025/2007 transformou a Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE na Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP. A problemática que – apesar de conter certo consenso na doutrina e na jurisprudência temática – ainda causa transtornos dentro do cenário jurídico, diz com a disposição contida no artigo 10 da legislação paulista, que prevê a titularidade estadual para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico.<sup>118</sup>

Evoca-se que a titularidade é adotada para o Direito Administrativo como sendo o poder-dever do ente da Federação que possua a competência para o exercício de determinado serviço público. Portanto, de modo abrangente, a titularidade compreende o poder de elaboração do planejamento; exercício da atividade regulatória, o controle e a fiscalização e, além da própria atividade-fim, que é a prestação do serviço público.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup>Artigo 10 - Quanto aos serviços públicos de saneamento básico de titularidade estadual, compete ainda à ARSESP, respeitadas as competências e prerrogativas federais e municipais:

I - cumprir e fazer cumprir as diretrizes da legislação nacional e da legislação estadual para o saneamento básico;  
II - publicar a plataforma de organização dos serviços, com a indicação das modalidades de serviços prestados pelo Estado, bem como das instalações e equipamentos que compõem o sistema;

III - exercer, no que aplicáveis, as atribuições legais de poder concedente;

IV - observadas as diretrizes tarifárias definidas em decreto, fixar as tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços, bem como proceder a seu reajuste e revisão, tendo por objetivo assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro da prestação como a modicidade das tarifas, mediante mecanismos que induzam à eficiência dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade;

V - homologar, fiscalizar e regular, inclusive sobre questões tarifárias, os contratos de prestação de serviços de fornecimento de água no atacado ou de tratamento de esgoto celebrados entre o prestador estadual e outro prestador, nos termos do artigo 12 da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (ALESP, 2007)

<sup>119</sup> Daí referir-se Floriano de Azevedo Marques Neto, em parecer jurídico ao Projeto de Lei n. 5296/2005, p. 145, que: [...] É o titular quem regula as condições de prestação do serviço que lhe compete. como, por exemplo, as hipóteses de restrição de acesso (artigo 62 ., § 1º), a compulsoriedade da fruição (artigo 6º, § 5º), a auto-sustentabilidade econômico financeira dos serviços (artigo 30) ou o reajuste de preços (artigo 35), entre outros, e: a ele que compete formular seus próprios regulamentos e contratos, a menos que deseje voluntariamente adotar - por ação ou omissão - os modelos oferecidos pela regulamentação federal 48 . Também lhe incumbe traçar as normas procedimentais que devem nortear seus atos, como, por exemplo, a realização de audiência pública (artigo 12, § 3). MARQUES NETO, F. A. **Consulta do Ministério das Cidades versante sobre a**

O conceito de competência, por sua vez, é bem delimitado por José Afonso da Silva, explicando o autor que se trata de “[...]faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.<sup>120</sup>

A ponderação das observações enunciadas a propósito da titularidade e competência permite-me alinhar as verificações seguintes.

Bernard Schwartz registrou na obra “*O federalismo norte-americano atual*” a importação realizada pelo Brasil do modelo de federação construído nos Estados Unidos, pelo qual era estabelecida uma divisão em duas frentes: federal e estadual, cada qual com a sua bem delimitada esfera de competência, e com autonomia e restrições sobre a autoridade da outra<sup>121</sup>. A definição de que o Brasil é uma “*República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*”, está fixada no Art. 1º, da Constituição Federal de 1988.

Esse modelo quer dizer que há uma aliança entre os Estados que compõe a Federação [poder central], sendo que ao aderir a essa união, os Estados-membros [poderes periféricos] abdicam de sua soberania, transferindo esta ao Estado-matriz, ou Estado Federal, aqui representado pela União, que assumirá a soberania e representará internacionalmente os Estados-membros, como um ente singular, além de fixar as diretrizes gerais para Estados-membros. Para o sucesso desse arquétipo, o qual tem como base a preservação de autonomia (auto-organização e autolegislação), foi necessário estabelecer uma divisão de atribuições, evitando-se conflitos e gerando maior harmonia entre o poder central e os poderes periféricos.

Em primeiro lugar, há que se lembrar que a Constituição estabelece a competência privativa da União nos artigos 21 e 22 e, especificamente sobre o saneamento básico, a competência para instituir diretrizes pode ser extraída do inciso XX, da CF/88. Nota-se que a Constituição Federal define expressamente a competência dos serviços de titularidade da União, não fazendo o mesmo quanto à competência dos Estados. Estes possuem competência definida no artigo 25 da CF., que lhes conferem “[...] as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Em outras palavras, isso significa que, os Estados têm

---

**constitucionalidade do projeto de lei que regulamenta os consórcios públicos**, São Paulo: 2005, p. 145. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br/ccvil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_FlorianoAzevedoMarques.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf). Acessado em 10.01.2018.

<sup>120</sup>SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo Malheiros, 41ª Ed. 2018, p. 479.

<sup>121</sup>SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 867, p. 112.

competência sobre as matérias que não forem privativas da União, os seja, são competências remanescentes.

Quanto a esse aspecto, uma inovação surgiu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, diante do acréscimo feito através da Emenda Constitucional n. 5/95 definiu a competências dos Estados para a exploração de gás canalizado, de forma direta ou através de concessão – Art. 25 §2º, CF/88. Veja-se que o constituinte fixou a competência de um serviço público, evitando futura batalha entre os Estados e os Municípios, como há muito tempo vem ocorrendo no setor de saneamento básico.

Após a definição de matérias que exigem a cooperação de todos os entes da Administração Pública direta, isto é, disciplinas de competência comum (arts. 23 e 24), em segundo plano aponta-se a fixação da competência municipal, prevista no artigo 30, da Constituição Federal.

Calha lembrar que os Municípios ganharam uma nova roupagem com o advento da Carta da República de 05 de outubro de 1988. Passaram a integrar o pacto federativo anteriormente centralizado nas figuras da União e dos Estados, com a soma do Distrito Federal, que sempre figurou como figura autônoma intermediária.

Em produção acadêmica, sobre este ponto, Enrique Ricardo Lewandowski, tece as seguintes considerações:

(...) o Município, antes do advento da Constituição de 1988 apesar da grande autonomia de que desfrutava, jamais integrou o pacto federativo de jure, em flagrante contraste com as importantes funções político-administrativas que desempenhou ao longo de sua história.

Mas, como notam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, a partir do ‘momento em que a Constituição brasileira alçou Município a entidade condômina do exercício das atribuições que, tomadas em sua unidade, constituem a soberania, não poderia, a ser coerente consigo mesma, deixar de reconhecer que a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo que congrega apenas a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os Estados-membros’.

Assim é que, com a Carta Magna de 1988, os Municípios passaram a integrar a estrutura federativa brasileira, que continuou a contemplar também um ente intermediário entre estes e os Estados, qual seja, o Distrito Federal, com exclusão dos Territórios, considerados agora meras autarquias federais integrantes da administração descentralizada da União.

Nesse sentido, a Constituição vigente, no art. 1.º, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.<sup>122</sup>

Diante da nova configuração constitucional, extraem-se da Constituição Federal

<sup>122</sup>LEWANDOWSKI, E. R. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, pp. 24-25.

de 1988 que caberá ao município os assuntos locais. Quanto à prestação dos serviços públicos, o inciso V do referido artigo delimita que compete aos Municípios [...] organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Como é possível observar, com exceção do transporte coletivo, os outros serviços públicos não estão delimitados pela Constituição. Com vista a dirimir o litígio entre os entes da Federação (em especial os Estados e os Municípios), coube ao processo de elaboração normativa a demarcação do que constitui serviços públicos de interesse local, sobretudo no saneamento básico.

Sobre essa elaboração normativa, Hely Lopes Meirelles esclarece:

[...] tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e indiretamente ao Estado--membro e a União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local. Pode e deve o Município repelir tais interferências.<sup>123</sup>

Ou ainda, de acordo com Alaôr Caffé Alves:

O interesse local, já definimos, não é o interesse exclusivo do Município, porque não há interesse municipal que não o seja, reflexamente, do Estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse local é a predominância desse interesse para o Município em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto.<sup>124</sup>

Das lições precedentes é possível observar que não há interesse exclusivamente do Município, uma vez que sempre haverá reflexos da prestação dos serviços, seja para o Estado (no qual o município esteja inserido) – o qual deverá contribuir subsidiariamente –, seja para a União. Mas sim, de fato, o que existe é um interesse que seja mais relevante e que esteja diretamente ligado ao município em detrimento do próprio Estado ou mesmo em relação à União, caracterizando-se, assim, a famigerada predominância do interesse municipal sobre os demais. Portanto, interesse local não deve ser compreendido como interesse exclusivo, mas sim como o interesse que, diante do contexto conglobante dos serviços, fica qualificado como preponderante.

Feito esse registro, ainda cabe evidenciar que os serviços públicos de saneamento

---

<sup>123</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: 13. ed. Malheiros, 2003. p. 83.

<sup>124</sup> ALVES, A. C. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. Revista de Direito Ambiental. Ano 6. Jan-Mar 2 001, p. 331.

básico são, em verdade, um bloco formado por vários serviços. São eles: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais. A análise do caráter local, sob a ótica da divisão de cada um deles é um fator importante para se chegar a conclusão final.

Pois bem. Os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais não requerem grande reflexão, uma vez que são evidentemente locais. Do mesmo modo, é a limpeza urbana, que diz respeito somente ao município.

Entretanto, o abastecimento de água potável, por exemplo, é uma atividade complexa, envolvendo várias etapas precedentes a chegada da água na residência do usuário, como, por exemplo, a captação e adução da água (processo de transporte das águas através de um sistema de ligações).

A captação é atividade realizada pelo prestador do serviço, que a faz de acordo com a bacia hidrográfica do município. Em outras palavras, como as águas superficiais ou subterrâneas são consideradas bens estaduais, a outorga deverá ser efetuada pelo Estado, assumindo, pelo menos em uma das etapas, caráter estadual, interestadual ou somente intermunicipal – de acordo com a localização e extensão da bacia hidrográfica.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao manejo de resíduos sólidos. Não raro, municípios de pequeno porte não possuem aterros sanitários, sendo dependentes de outros municípios para o despejo final – caráter intermunicipal.

Com efeito, ainda que haja dependência de outro ente da federação, como o interesse acaba sendo sempre do município, o fato de uma etapa ser realizada à margem municipal não é suficiente para retirar a predominância do interesse local.<sup>125</sup>

A partir desse ponto, situa-se a primeira posição de estudiosos sobre o tema, isto é, os autores que advogam a tese de que a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico pertence aos municípios. Vinculados a essa posição estão José Afonso da Silva, Eros Roberto Grau, Gustavo Justino de Oliveira, Íris Araújo Silva.

Mas são igualmente dignas de reflexão as ponderações encabeçadas por Luís Roberto Barroso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Caio Tácito. Para esses autores, a titularidade, em regra, pertence aos municípios. Porém, quando houver a instituição de região metropolitana, por lei complementar criada pelo Estado, os interesses extravasariam o âmbito

---

<sup>125</sup> Nesse sentido, Alaôr Caffé Alves: [...] Também é verdade que a rede em si (infraestrutura) empregada para dar conta dos serviços de saneamento básico pode ter configuração integrada, que extrapola o âmbito municipal. Ainda nesse caso, apesar de considerar que não pode deixar de haver iniciativa concertada do ente federativo local e regional, não nos parece ser possível falar em transferência da titularidade dos serviços, mas tão-somente na necessidade de implicar os demais entes, sem, contudo, excluir a titularidade municipal. *Ibid*, p. 32. p. 57,

municipal, sendo constitucional a avocação da competência e titularidade para o Estado, com amparo no artigo 25, §3º, da Constituição Federal.

Alaor Caffé Alves anota a terceira posição. O autor defende que é lícito ao Estado avocar a titularidade – que em regra pertence aos Municípios – desde que haja necessidades de ordem técnica, fazendo com que o interesse regional seja predominante sobre o interesse local, independentemente de existir, ou não, região metropolitana. Cuida-se de entendimento que defende a competência comum, nos termos do artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal.<sup>126</sup>

Um quarto posicionamento foi lançado por Floriano de Azevedo Marques Neto, de forma inovadora para a época em que surgiu através de Parecer Jurídico enviado ao Ministério das Cidades, sobre o anteprojeto de lei que versava sobre a Política Nacional de Saneamento Básico. Consagrando a tese sobre a necessidade de cooperação entre os Estados e os Municípios, o autor preleciona:

Fato é que Estados e Municípios em localidades diversas possuem infraestrutura de saneamento de sua titularidade, para a qual fizeram investimentos e planejamento de longo prazo, que devem ser levados em consideração. É dizer que qualquer que seja a solução apontada para o caso das competências, não se poderá jamais prescindir da cooperação e da coordenação entre os entes federativos quanto à prestação destes serviços.

Como asseverei em estudo pretérito, apesar de o poder estatal ser distribuído entre vários entes políticos autônomos e isonômicos entre si, todos esses entes são orientados por finalidade última comum, que os obriga a agir de maneira coordenada e harmônica.

É por esse motivo que os diferentes entes federados devem observar postura de lealdade e solidariedade em relação às demais esferas de poder que compõem o Estado. São como navios distintos, cuja trajetória ora é paralela, ora se entrecruza. Não todos, porém, para o mesmo destino e devem estar todos em movimento. Não há como remar em sentido contrário ou desviar (a si ou aos outros) da rota, ou ainda obstar o percurso dos demais.

Sob essa perspectiva, o fato da titularidade dos serviços de saneamento permanecer local não autoriza o Município, em qualquer hipótese, a desconsiderar as implicações regionais e nacionais de suas atividades. Independentemente da institucionalização ou não de região metropolitana, é sua obrigação cooperar e não minar os esforços dos demais entes (na forma do artigo 23, inciso IX) para promover melhorias nos serviços, conforme atribuição constitucional.<sup>127</sup>

Esse entendimento também é compartilhado por Marçal Justen Filho, quando diz:

Em princípio, o Município é sempre titular da competência para organizar e prestar os aludidos serviços públicos. Más existem inúmeras hipóteses em que se configuram interesses supra-locais ou conjuntos de diversos entes federados.

<sup>126</sup> Ibid., p. 14

<sup>127</sup> MARQUES NETO, F. A. **Consulta do Ministério das Cidades versante sobre a constitucionalidade do projeto de lei que regulamenta os consórcios públicos**, São Paulo: 2005, p. 145. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br/ccvil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_FlorianoAzevedoMarques.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf). Acessado em 10.01.2018.

Bem por isso é possível considerar que, dependendo das circunstâncias, configurem interesses municipais e estaduais – refletindo-se – na titularidade conjunta dos serviços.

A integração do Município em uma região metropolitana é um forte indicio de que os serviços de saneamento básico devem ser considerados como ‘de interesse supramunicipal’.

Haverá casos em que será impossível dissociar o interesse dos diversos municípios, o que redundará na existência de serviços públicos a serem prestados de modo articulado pelos diversos Municípios.

Pode-se cogitar, inclusive, do surgimento de interesse estadual na medida em que os diversas Municípios não atinjam uma solução convencional satisfatória. E não seria descabida a própria atuação federal em hipóteses em que os diversos Municípios estivessem sediados em Estados diversos.<sup>128</sup>

Essas considerações remetem a conveniência de planejamento e execução dos serviços públicos de forma horizontalizada (Município-Município) e verticalizada (Estado-Municípios).<sup>129</sup>

Partindo-se das premissas de que a instituição metropolitana advém da necessidade de integração, sobretudo social, cultural e econômica – algo mais evidente nos serviços públicos de transporte, porém, o mesmo raciocínio deve ser considerado quanto ao saneamento básico – torna-se imperativo o compartilhamento das competências relativas às funções públicas, consideradas de interesse comum no âmbito das Regiões Metropolitanas.

No ponto que interessa, uma vez mais, apresentam-se as lições de Alaôr Caffé Alves:

(...) a titularidade desses serviços comuns é compartilhada entre municípios e Estado. (...) os municípios metropolitanos, isoladamente considerados, não são titulares desses serviços comuns.

O Estado não é, igualmente, titular isolado dos mesmos. As decisões sobre sua organização, planejamento, prestação, concessão e controle devem ser conjuntas, nos termos de um controle deliberativo metropolitano, de caráter público e autárquico, intergovernamental, no qual tenham assento representações dos municípios metropolitanos e do Estado.<sup>130</sup>

De fato, parece-me que o titular da competência para executar e prestar os serviços públicos de saneamento básico, incluindo a regulação, é sem dúvida o Município. Porém, quando ocorrer à instituição de Região Metropolitana, compulsoriamente, e em razão

<sup>128</sup> JUSTEN FILHO. Curso de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 262.

<sup>129</sup> Nesse sentido, Paul Pierson: [...] 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. Em: *Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Politics*. Governace, Cambridge, Mass., v. 8, n° 4, 1995, p. 448-478.

<sup>130</sup> ALVES, A. C. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. Revista de Direito Ambiental. Ano 6. Jan-Mar 2 001. p. 57, p. 12-20.

da sobreposição do interesse comum e regional – essa competência passa a ser compartilhada entre o Estado e os demais Municípios que forem integrantes da nova forma de administração regional – Regiões Metropolitanas.

### 3.3.2 Os impactos do precedente (ADI n. 1.842/RJ) na regulação dos serviços públicos de saneamento básico na Região Metropolitana de Ribeirão Preto

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ foi ajuizada pelo Partido Democrata Trabalhista no ano de 1998, com vista à declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º a 11 da Lei Complementar 87/1997 e dos arts. 8º a 21 da Lei 2.869/1997, as duas promulgadas pelo Estado do Rio de Janeiro. A primeira lei cuidou da instituição e organização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Enquanto a segunda disciplinou a prestação dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário, e sobre os serviços de saneamento básico.

Em resumo, o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade versa sobre a usurpação de competência dos municípios, e suas respectivas autonomias, uma vez que essas foram transferidas ao Estado do Rio de Janeiro.

Após ultrapassar mais de uma década, a ADI foi julgada pelo plenário do STF no dia 28.02.2013.

Eis o extrato da decisão:

O Tribunal rejeitou a preliminar de insuficiência de quórum para prosseguimento do julgamento da ação direta, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente. Colhido o voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal julgou prejudicada a ação quanto ao Decreto nº 24.631/1998, do Estado do Rio de Janeiro, e quanto ao art. 1º, caput, e § 1º; quanto ao art. 2º, caput; quanto ao art. 4º, caput, e incisos I a VII; e quanto ao art. 11, caput, e incisos I a VI, todos da Lei Complementar nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro.

Por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa", constante do inciso I do art. 5º; além do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11, todos da LC nº 87/1997-RJ, bem como dos artigos 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997-RJ, vencidos o Relator, que julgava improcedente a ação.

Não se trata de interesse estadual - e nem de interesse isoladamente municipal - e, portanto, de sua competência.

Há aqui também violação da autonomia municipal e do art. 25, § 3º, da CF.

A titularidade, a prestação do serviço, a concessão do serviço, os termos dessa concessão e a política tarifária é competência da própria REGIÃO METROPOLITANA que, muito embora não seja ente político autônomo, e entidade administrativa vinculada aos interesses integrados dos MUNICÍPIOS.

0 § 1º do art. 7º e paradigmático do erro da lei na interpretação do art. 25, § 3º, da CF.

Como já dito, é possível o estabelecimento de convênios e consórcios entre a REGIÃO METROPOLITANA e o ESTADO que possibilitem maior eficiência, qualidade e controle na prestação dos serviços de interesse comum.

Os serviços públicos do SANEAMENTO BÁSICO é, como já visto, de competência intermunicipal, a ser exercida no âmbito das REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES.

[...]

(1.11) Sendo de competência e titularidade intermunicipal, no âmbito AGLUTINAÇÃO DE MUNICÍPIOS (REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES), a prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO, tais MUNICÍPIOS, em acordo ou consenso, poderão decidir se prestam o serviço por meio:

- (a) de administração própria e direta de um, alguns ou todos os MUNICÍPIOS;
- (b) de administração do ESTADO;
- (c) de empresa intermunicipal;
- (d) da COMPANHIA ESTADUAL;
- (e) de concessão para entidade particular;

(Reitero que o SANEAMENTO BÁSICO é um dos temas mais complexos do direito administrativo, especialmente pela diversidade de formas com que ESTADOS e MUNICÍPIOS, formal ou informalmente, dividiram competências.)

(1.12) A decisão do SUPREMO, nessa matéria, deve viabilizar formulas flexíveis de forma que a população, por meio de unificação da interpretação do tema, não seja prejudicada com suspensões dos serviços de ABASTECIMENTO DE AGUA e TRATAMENTO DE ESGOTO, ora existentes;

(1.13) O SANEAMENTO BÁSICO, por se constituir em típico interesse intermunicipal, não pode ser atribuído ao âmbito estadual, sob pena de violação grave a federação e à autonomia dos MUNICÍPIOS.<sup>131</sup>

Após o desfecho do mérito, houve a oposição de Embargos de Declaração, com a finalidade de transparência de alguns pontos, que sob a ótica dos requerentes não ficaram bem delimitados no acórdão.

Entretanto, mesmo sem o trânsito em julgado da ADI n. 1.842/RJ, houve um novo desenho para a matéria. Como se percebe, o julgamento evidencia que, quando uma Região Metropolitana for instituída pelo Estado, a competência passa a ser compartilhada entre este (Estado-instituidor), e os municípios componentes, sendo vedada a preponderância de decisão de um sobre os outros, ainda que não haja a necessidade que essa decisão seja paritária, dada a diversidade de cada município no ambiente metropolitano. O Min. Gilmar Mendes bem aclara este ponto, quando registra em seu voto:

*[...] 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 ente único. A participação de cada município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que um tenha o domínio absoluto.*

Ou seja, o planejamento, a execução e a direção dos serviços públicos de

<sup>131</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 1.842, Voto do Sr. Min. Nelson Jobim, Brasília, DF, 16 de set. de 2013. Disponível em <> Acesso em 12.01.2018.

saneamento devem ser levados à instância colegiada, que no caso da RMRP – e também da maioria das regiões metropolitanas – é realizado pelo Conselho de Desenvolvimento, sem que haja a possibilidade da vontade de um ente (Estado ou de qualquer Município componente) seja obrigatória aos demais. Neste ponto, cabe o registro de excerto do voto proferido pelo Min. Ricardo Lewandowski:

[...] poder decisório relativamente às funções públicas de interesse comum fosse compartilhado entre os diversos entes federativos que as compõem, notadamente quanto ao poder concedente, ao planejamento, à regulação, à fiscalização, à organização e à execução destas.

Gustavo Justino de Oliveira, em parecer submetido a ARES-PCJ, registra os principais pontos que pôde ser extraído do julgamento, e que deverão orientar a disciplina no âmbito da prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. Leia-se:

1. O interesse comum é muito mais do que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.
2. A integração dos Municípios às entidades regionais é compulsória, sem qualquer possibilidade de abandoná-las por iniciativa própria, uma vez editada a lei complementar estadual que as institui. (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).
3. A compulsoriedade da integração metropolitana é compatível com a autonomia municipal.
4. As Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões não são entidades políticas autônomas de nosso sistema federativo, mas, sim, entes com função administrativa e executória. Tais entes não detêm competência político-legislativa própria.
5. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado.
6. É inconstitucional a transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.
7. É inconstitucional a sujeição das decisões do colegiado das regiões metropolitanas à aprovação das Assembleias Legislativas Estaduais.
8. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente, com vistas à preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.
9. A participação dos entes nesse colegiado não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.
10. 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.
11. É preciso que seja criado um ente dotado de personalidade jurídica, responsável pela titularidade dos serviços públicos e capaz de assumir obrigações.<sup>132</sup>

<sup>132</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiá**. Parecer técnico. São Paulo: 2016. p. 58.

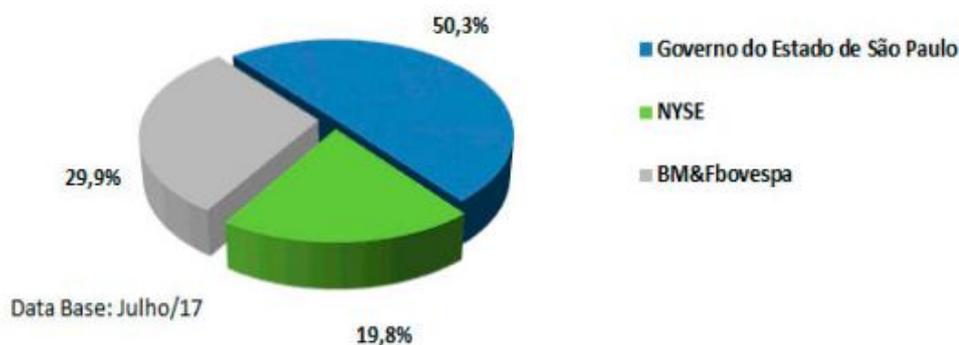
À luz do exposto, registra-se que os 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Ribeirão Preto continuam possuindo autonomia quanto ao planejamento, prestação, regulação e execução dos serviços públicos de saneamento básico. Entretanto, como a adesão à RMRP é compulsória, a preservação da autonomia não impede a flexibilização da competência e titularidade, que agora passam a pertencerem a nova entidade territorial, isto é, a Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

Portanto, as questões afetas ao saneamento básico – planejamento, prestação, regulação e execução – devem ser levadas à instância colegiada – o Conselho de Desenvolvimento –, assegurando a participação popular no processo decisório, e sem que haja qualquer preponderância de decisão por um ou por outro ente componente da RMRP.

### **3.4 A inconstitucionalidade da delegação da regulação à ARSESP quando o prestador dos serviços públicos for a SABESP.**

Entre os 34 municípios que pertencem à Região Metropolitana de Ribeirão Preto, oito delegaram a prestação dos serviços públicos de saneamento básico à Sabesp. São eles: Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Guariba, Mococa, Monte Alto, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa de Viterbo e Serra Azul.

A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP é integrante da administração indireta do Estado de São Paulo. Cuida-se de sociedade anônima de economia mista com capital aberto. Como se vê pela representação gráfica abaixo, a distribuição do capital social da Sabesp tem como maior acionista o Governo do Estado de São Paulo, representado por 50,3% das ações:

**Gráfico5**– Distribuição do Capital Social da SABESP.

**Fonte:** SABESP, 2017

Por sua vez, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP, criada pela Lei Complementar n. 1.025/2007, é vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento e energia, ou seja, também compõe a administração pública indireta do Estado de São Paulo.

O que se percebe – à evidência do exposto – é que tanto a SABESP, como a ARSESP são criações do Governo do Estado de São Paulo, sendo integrantes da mesma administração, ainda que de forma indireta.

Dois aspectos devem ser neste passo analisados. O primeiro respeita ao fato de uma possível ausência de independência da ARSESP frente às decisões a serem tomadas quando a SABESP figurar como prestadora dos serviços públicos – possível favorecimento. Mas não é só, o inverso também se faz presente. Dizem a razão e bom senso que, no caso de favorecimento da sociedade pertencente ao ente federativo estadual, naturalmente haverá prejuízo aos usuários, os quais poderão sofrer com aumento discricionário de tarifas e com a concentração do mercado numa única prestadora, sem que haja, contudo, a correta fiscalização dos serviços.

Para tanto, faz-se necessário à análise sobre a inconstitucionalidade por afronta ao princípio da moralidade administrativa, esculpido no artigo 37, da Constituição Federal.<sup>133</sup> Em segundo, analisar-se-á alguns aspectos sobre a teoria da captura, diante de uma possível infecção nesta regulação setorial.

<sup>133</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

### 3.4.2 Inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da moralidade administrativa – art. 37, da constituição Federal.

Como corolário das assertivas descritas no tópico precedente, no ponto que aqui interessa, caberá a análise de alguns artigos da Lei complementar n. 1.025/2007. São eles:

Artigo 44 - Os serviços públicos de saneamento básico de titularidade estadual serão submetidos à fiscalização, controle e regulação, inclusive tarifária, da ARSESP, na forma desta lei complementar.

§ 1º - A plataforma de organização dos serviços será estabelecida por resolução da ARSESP, cabendo-lhe indicar as modalidades de serviço próprias do Estado, por região e por localidade, bem como a estrutura da rede, incluídos os reservatórios e as estações de tratamento de água e de esgoto.

§ 2º - Os serviços de titularidade estadual, prestados por entidades delegatárias, concessionárias, permissionárias ou autorizadas, deverão ser objeto de contratos, observado o disposto no artigo 11 da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 3º - Quando a prestação de serviço exigir a utilização de infra-estrutura originalmente implantada por Município, diretamente ou por terceiros, o prestador estadual poderá adquirir os bens respectivos, mediante contrato, abatendo-se, do preço da aquisição, os créditos que tiver contra o Município.

Artigo 45 - Fica o Poder Executivo do Estado de São Paulo, diretamente ou por intermédio da ARSESP, autorizado a celebrar, com Municípios de seu território, convênios de cooperação, na forma do artigo 241 da Constituição Federal, visando à gestão associada de serviços de saneamento básico, pelos quais poderão ser delegadas ao Estado, conjunta ou separadamente, as competências de titularidade municipal de regulação, fiscalização e prestação desses serviços.

§ 1º - Na hipótese de delegação ao Estado da prestação de serviços de saneamento básico, o prestador estadual celebrará contrato de programa com o Município, no qual serão fixadas tarifas e estabelecidos mecanismos de reajuste e revisão, observado o artigo 13 da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e o Plano de Metas Municipal de Saneamento.

§ 2º - As tarifas a que se refere o § 1º deste artigo deverão ser suficientes para o custeio e a amortização dos investimentos no prazo contratual, ressalvados os casos de prestação regionalizada, em que esse equilíbrio poderá ser apurado considerando as receitas globais da região.

§ 3º - As competências de regulação e fiscalização delegadas ao Estado serão exercidas pela ARSESP, na forma desta lei complementar, vedada a sua atribuição a prestador estadual, seja a que título for.

Artigo 63 - Os parágrafos 5º, 7º e 8º do artigo 1º da Lei Estadual nº 119, de 29 de junho de 1973, alterada pela Lei nº 12.292, de 2 de março de 2006, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 1º - .....

§ 5º - Assegurada, em caráter preferencial, a operação adequada e eficiente dos serviços no Estado de São Paulo, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, diretamente ou por intermédio de subsidiária, associada ou não a terceiros, poderá exercer, no Brasil e no exterior, qualquer uma das atividades integrantes do seu objeto social, inclusive a exploração dos serviços públicos de saneamento básico sob o regime de concessão. (NR).<sup>134</sup>

<sup>134</sup>SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 1.025 de 07 de dez. 2007. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, São Paulo, 08 de dez. de 2007. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=74753>>.

Observa-se que questões como a decretação de titularidade estadual para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico; a possibilidade de aquisição dos bens municipais, e o evidente favorecimento à SABESP são exemplos de inconstitucionalidade material, ante a contrariedade desses dispositivos quando confrontados com o princípio constitucional regente da atividade administrativa – o princípio da moralidade.

Conforme preleciona Luiz Guilherme Marinoni

[...] A inconstitucionalidade material se relaciona com o que acaba de ser dito, uma vez que tem a ver com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. Há inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com a disciplina, valores e propósitos da Constituição.

A liberdade do legislador para conformar a lei deve ser exercida dentro dos limites constitucionais. Dentro desses limites, a lei, qualquer que seja o seu conteúdo, é absolutamente legítima. Veda-se ao legislador, porém, exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição.<sup>135</sup>

Sobre a necessidade de observância rigorosa do princípio da moralidade administrativa, Gilmar Ferreira Mendes justifica tal apontamento, ao escrever sobre essa a responsabilidade. Leia-se:

[...] tendo em vista que a Administração Pública deve pautar-se pela obediência aos princípios constitucionais a ela dirigidos expressamente mas também aos demais princípios fundamentais, tem-se que, em sua atuação, deve ser capaz de distinguir o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, além do legal do ilegal.

A legalidade, em razão de sua conexão com a legitimidade democrática daqueles que concorrem no processo de elaboração da lei, fornece um critério de moralidade dado pelo Poder Legislativo, com a participação do Poder Executivo, que é, portanto, um critério institucional. A Administração Pública, no entanto, acresce a tal critério outros decorrentes da vivência empírica que ocorre em seu próprio ambiente, bem como experimentados em suas relações com os administrados, que a leva à construção de pautas para a utilização de suas próprias competências, ainda que ligadas ao seu poder discricionário.

Em outras palavras, quando se fala em princípio da moralidade não está retroagindo à pré-modernidade, abandonando o objetivismo do conhecimento jurídico moderno e retornando a compreensões morais ou moralistas que esclarecem o certo ou o errado. O reconhecimento da moralidade como princípio jurídico apenas significa a atribuição a determinado ato formalmente jurídico de uma dimensão ética. Em nome deste princípio jurídico, a correção de determinada forma jurídica pode ser questionada em razão de sua desconformidade com determinado critério de correção.

Não obstante estas considerações, ao princípio da moralidade pode ser atribuída alguma densificação, tendo em vista outros parâmetros, como o princípio da proporcionalidade, o princípio da não arbitrariedade do ato administrativo e o princípio da isonomia. O princípio da moralidade, portanto, para funcionar como parâmetro de controle do ato administrativo, deve vir aliado aos outros princípios

---

<sup>135</sup>SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 867.

fundamentais, dentre os quais assumem relevância aqueles que funcionam como diretriz para a atuação da Administração Pública.<sup>136</sup>

Bem vistas as coisas, certamente haverá oportunidades que surgirão conflitos de interesses entre os municípios regulados e a Sabesp, os quais necessariamente – na hipótese, por óbvio, de município regulado pela ARSESP – serão decididos pela própria ARSESP, que, como anteriormente mencionado, pertence ao Estado de São Paulo, sendo inegável não registrar uma possível captura nesta hipótese.

Outra evidência importante que se comunica com essa hipótese nos levará a seguinte indagação: quem regula o regulador? Antes de tentarmos responder a essa indagação, cumpre rememorar o conceito de captura à luz do contexto das agências reguladoras.

Sem medo de errar, é possível registrar que todo e qualquer ambiente de mercado é circulado por inúmeros vetores maliciosos, característica – infelizmente – inerente ao ambiente competitivo.

Esses interesses acabam por atingir os órgãos de controle e, não raro, os responsáveis pela fiscalização acabam cedendo a geração de qualquer tipo de vantagem aos fiscalizados. Para uma melhor compreensão sobre esse cenário, José Carlos de Oliveira, Leonardo Simões Agapito e Matheus de Alencar registram esse fenômeno:

Por essa razão, cunhou-se, a partir da década de 1960, a expressão “captura”, quando relacionada à influência desmedida e perniciosa das empresas integrantes do mercado regulado sobre os entes reguladores responsáveis pela sua fiscalização. A “captura” de uma agência leva, ao seu final, a uma situação em que os responsáveis pela gestão da agência tornam-se representantes dos interesses do setor regulado, configurando uma face do desvio de finalidade.

Duas teorias desenvolvidas por George J. Stigler explicam esse fenômeno, conforme Justen Filho. Primeiro, (1) a teoria do ciclo de existência das agências reguladoras descreve que existe um período em que o ente regulador atua efetivamente, livre das influências externas dos setores regulados, sendo este período seu início. Com o passar do tempo, a agência começa a depender de informações dos controlados, os quais adquirem papel cada vez mais relevante na determinação das políticas desenvolvidas pela agência. De acordo com a segunda teoria, (2) a teoria econômica da captura, aponta a regulação tão somente para atender aos interesses dos regulados, ou seja, a própria regulação surgiria já infectada pelos interesses do setor regulamentado. Isso faria com que, a longo prazo, aqueles agentes que conseguem adaptar-se de forma mais eficaz à regulação passem a descumpri-la ou somente cumpri-la de modo parcial e economicamente intencional e direcionado, assim valendo-se da regulação e da agência reguladora para ganharem vantagem concorrencial em relação aos demais agentes de mercado, que têm seus custos de transação aumentados. Em última instância, estariam capturando as agências para causar distorções na concorrência às custas de toda a coletividade (usuários do serviço público que terminam tendo um serviço mais caro e que ainda assim não cumprem a regulação). O traço comum a ambas as teorias pode ser traduzido como a prevalência da influência dos setores regulados em detrimento da participação

---

<sup>136</sup> MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. – 6 ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 862.

democrática.

O baixo desempenho das agências reguladoras no Brasil sinaliza para a ocorrência desse fenômeno, cujos desvios em favor do regulado se apresentam, na maioria das vezes, de forma sutil, aproveitando-se das brechas das próprias normas reguladoras.

Em que pese que a teoria da captura é largamente utilizada para exigir a desregulamentação da economia fundamentada pela comprovação de que a regulamentação está sendo utilizada por agentes do mercado para causar distorções na concorrência e aumento de custos para toda a coletividade, parte-se aqui do pressuposto de que, se a regulamentação existe, ela só existe porque sua ausência em algum momento era considerada igualmente danosa para a coletividade. Deste modo, de forma a compensar os danos da regulação e mantê-la, é preciso identificar quando existe captura e por que isto ocorre.<sup>137</sup>

Portanto, outro fator que preocupa sobremaneira a regulação realizada pela ARSESP quando o prestador de serviço foi a SABESP é a possível captura desta agência reguladora, uma vez que a influência política pode interferir no ambiente democrático, comprometendo, assim, a imparcialidade e a autonomia que se espera das agências reguladoras.

Retornando a indagação inicial, veja-se que a tradução do conceito de cidadania pode estar no exercício de participação sobre o controle na prestação de contas [*accountability*], ou dever de informação sobre as agências reguladoras ou qualquer outro órgão de controle que faça parte da administração pública.

A resposta fica evidenciada com a seguinte afirmação: pode-se dizer que essa forma de exercício da cidadania é traduz perfeitamente o conceito de controle social.

Contudo, a participação social será efetiva com a cooperação do Estado através da transparência com a coisa pública, pois “se todo poder emana do povo, deve-se garantir o livre e amplo acesso ao conhecimento e à informação a quem tem o poder de concretização da democracia brasileira”.<sup>138</sup>

Nesse ponto, o controle social voltado ao combate sobre a captura das agências reguladoras é também uma evidência da promoção dos direitos do cidadão, constituem:

[...] uma estrutura legal e forte que englobe o regime jurídico de direitos humanos, pode definir os regulamentos e as regras de combate à corrupção, aumentar a transparência dos procedimentos e oferecer mecanismos sistemáticos que garantam a prestação de contas e tornem as sanções mais eficazes.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> OLIVEIRA, J. C. *et al.* **O modelo de “autoregulação regulada” e a teoria da captura: obstáculos à efetividade no combate à lavagem de dinheiro no Brasil.** Quaestio Iuris. vol. 10, nº. 01, Rio de Janeiro, 2017, p. 18.

<sup>138</sup> OLIVEIRA, C. R., *et al.* (organizadores). **Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ.** 1. Ed. –São Paulo: Essencial Ideal editora, 2016, p. 137.

<sup>139</sup> ZINNBAUER, D.; DOBSON, R. Global corruption report 2008: Corruption in the water sector. 2008. Disponível em: <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_report\\_2008\\_corruption\\_in\\_the\\_water\\_sector](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2008_corruption_in_the_water_sector)>. Acesso em 21.08.2016.

A exemplo do que vem fazendo a ARES-PCJ, as agências reguladoras não estão desincumbidas de divulgar em cartazes, folhetos, postagens em redes sociais virtuais, entre outros meios de comunicação viáveis, a realização de consultas populares para o planejamento, acompanhamento ou apresentação de projetos que afetam diretamente àquela população interessada.

Rememora-se que outras modalidades de participação cidadã já são consagradas em nosso ordenamento, entre elas: direito de informação e petição; audiências e consultas públicas; *ombudsman*; plebiscito; referendo e iniciativa de lei; ação popular, além das garantias constitucionais: mandado de segurança e *habeas data*.

Todo o processo acima elencado deve ser dotado da máxima lisura possível. Ao iniciar-se um novo projeto, “o planejamento deve ser aberto e transparente, oferecendo oportunidades de participação ativa às pessoas na tomada de decisões sobre o seu acesso à água e ao saneamento”.<sup>140</sup>

Dessa forma, além do controle social exercido pela população, se faz necessário o alto desempenho que se espera das agências reguladoras, autarquias especiais criadas para normatizar, fiscalizar e regular determinados segmentos, com autonomia financeira e decisória, afastando-se de qualquer tentativa de captura por parte dos atores econômicos sempre – e cada vez mais – em vantagem pelo forte poder econômico e até mesmo político.

---

<sup>140</sup>ALBUQUERQUE, Catarina de. **Processos de Planejamento, prestadores de serviço, níveis de serviço e assentamentos**: Manual prático para a realização de direitos humanos à água e ao saneamento. Portugal: ONU. 2014, p. 5.

## **CAPÍTULO 4 FEDERALISMO DE INTEGRAÇÃO APLICADO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO ÂMBITO DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO**

Aponta-se – sem medo de errar – que a Constituição Federal de 1988 inovou ao expandir as possibilidades de alianças e integração entre os entes que compõe a Administração Pública direta. Fomenta-se há mais de duas décadas a integração e a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Todavia, pode-se afirmar que não há espaço territorial em que se faz mais evidente a necessidade de políticas públicas coordenadas que não seja o âmbito das regiões metropolitanas.

Com efeito, surge o federalismo de integração, que pode ser compreendido como a associação entre os entes da Federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a fim de se efetivar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, de modo que haja cooperação mútua entre todos, sempre em prol dos usuários, representados pela coletividade de uma determinada região.

O agrupamento de municípios – limítrofes ou não – permite que as desigualdades, sejam elas de qualquer ordem (econômica, social ou cultural) possam ser reduzidas através da cooperação. Quando um determinado serviço público é planejado para dentro de uma estrutura metropolitana, os municípios que carecem de recursos, e que provavelmente não teriam acesso a uma determinada política pública, agora passam a integrar o raio de execução de um determinado serviço, o que obviamente trará reflexos aos usuários.

No caso da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, há uma grande disparidade de ordem econômica, social e cultural entre os municípios que compõem essa metrópole. A integração de políticas públicas permitirá eficiência aos serviços dessa natureza.

Poder-se-á citar como exemplo de integrações setoriais: a) mobilidade urbana, através de um planejamento intergovernamental desse serviço, que até então está sob a seara privada, permitindo a universalização deste setor, sobretudo pela necessidade de estudantes e trabalhadores que moram em municípios menores e dependem de ônibus intermunicipais para chegarem aos seus destinos;<sup>141</sup> e b) no campo do saneamento básico, não é raro a disposição de resíduos sólidos em local inadequado, sendo que, diante de uma política de integração, um município poderá auxiliar o outro ao dispor de local adequado, evitando que o município que

---

<sup>141</sup> O Governo do Estado de São Paulo anunciou a criação da Empresa Metropolitana de Transporte Urbano para a RMRP. Disponível em: <https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/politica/NOT,2,2,1176151,Regiao+Metropolitana+de+Ribeirao+Preto+trara+beneficios+em+curto+prazo.aspx>. Acessado em: 17.01.2018.

não esteja em condição de receber os resíduos não faça o descarte irregular, prejudicando o meio ambiente, entre outros já mencionados – ou que ainda serão abordados com a precisão necessária – nesta dissertação.<sup>142</sup>

A própria Constituição Federal evidencia essa perspectiva quando trata de matérias que possuem competência comum, como é possível observar no teor do parágrafo único do art. 23, da CF: “*Leis complementares fixarão normas para a 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*”. Na mesma perspectiva, o constituinte originário autorizou expressamente que os Estados promovessem o agrupamento de municípios a fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de políticas públicas de interesse comum.<sup>143</sup>

Explicitando o federalismo de cooperação, e a necessidade de equilíbrio entre a União, os Estados e os Municípios, Gustavo Justino de Oliveira pontua:

No federalismo de cooperação se busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Essa cooperação poderá se dar de formas diversas, podendo abarcar o planejamento integrado de políticas públicas, auxílios financeiros e compartilhamento de recursos, a gestão associada de serviços públicos, mediante a atuação concertada da União, Estados-membros e Municípios envolvidos.

Esse mesmo equilíbrio deve ser vislumbrado no âmbito das regiões metropolitanas. Ou seja, no agir cooperativo, colaborativo e coordenado dentro da região metropolitana, deve existir um equilíbrio entre os diversos atores – municípios e Estado, sem a prevalência ou sobreposição dos interesses de um ou outro sujeito sobre os dos demais. Suas ações e decisões devem ser concertadas. Isso implica a necessidade de um ambiente de governança.

A importância da cooperação resta evidente no atinente à prestação de serviços públicos. Ações coordenadas entre a União, os Estados-membros e os Municípios permitem o melhor atendimento das necessidades dos administrados.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Agregando valor sobre este ponto Odete Medauar e Gustavo Justino de Oliveira esclarecem: são evidentes as vantagens da cooperação entre os entes federados, podendo ser citadas: (a) a racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns, (b) a criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional, (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e (d) a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos. Em: MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios públicos: comentários à lei 11.107/05*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 32.

<sup>143</sup> CF. Art. 25, §3º: [...]§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>144</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiá**. Parecer técnico. São Paulo: 2016. p. 31-32

Mas a cooperação não está restrita as regiões metropolitanas. Também faz todo o sentido que nos aglomerados urbanos e nas microrregiões seja realizado um planejamento comum quando os municípios encontrarem necessidade de vinculação de suas funções públicas.

Para aclarar a diferença entre essas hipóteses de anastomose administrativa, colhe-se o excerto do voto proferido pelo Min. Joaquim Barbosa na ADI n. 1.842/RJ:

[...] Na REGIÃO METROPOLITANA há uma relação de desigualdade entre os MUNICÍPIOS tendo em vista a ligação entre "centro" e "periferia", entre "capital" e "cidades adjacentes".

Nos AGLOMERADOS URBANOS, a regra é a igualdade econômica e de importância sócio-política entre os MUNICÍPIOS próximos.

Já as MICRORREGIÕES sugerem o agrupamento de MUNICÍPIOS sem o fenômeno da conurbação. Apresentam características e realidades comuns a ponto de tornar mais racionais e viáveis soluções integradas em matéria de funções públicas.

São agrupamentos de MUNICÍPIOS por proximidade geográfica e principalmente por interesses econômico-sociais semelhantes, o que justificaria soluções integradas em termos de interesses comuns (por exemplo, grupo de cidades próximas que têm suas economias atadas ao turismo).

AGLOMERADOS URBANOS e MICRORREGIÕES são, portanto, outras duas espécies do fenômeno do agrupamento municipal e que, por isso, nos termos do art. 25, § 3º, da CF, devem ter regime de funcionamento idêntico ao das REGIÕES METROPOLITANAS.<sup>145</sup>

Em tais sistemas, o federalismo de integração<sup>146</sup> surge como forma de viabilizar a coordenação administrativa que deverá guiar o processo de construção e implementação de políticas públicas destinadas à população dessas regiões, sem olvidar que os próprios usuários – cidadãos – se tornaram interdependentes, necessitando do adequado serviço para a conformidade de suas atividades.

Não há mais espaço para soluções individualizadas no âmbito metropolitano. Especialmente na RMRP, a partir de sua instituição, toda política pública deverá ser levada ao Conselho de Desenvolvimento para que seja explorada e discutida entre os componentes (Estado e Municípios pertencentes), sempre com a participação da sociedade, que agora deixa

<sup>145</sup>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN n. 1.842/RJ. Excerto do voto proferido pelo Min. Joaquim Barbosa.

<sup>146</sup> Nesse aspecto, o Min. Ricardo Lewandowski registra que este modelo de federalismo de integração é muito similar ao já consagrado formato da União Europeia. Leia-se: [...] Isso ocorre, *verbi gratia*, no Conselho da União Europeia, que constitui a principal instância decisória dessa associação de Estados soberanos, cujos representantes se reúnem regularmente para decidir sobre assuntos de interesse comum. Os diferentes governos são representados no Conselho pelos ministros nacionais relevantes para o assunto em discussão. Na votação, por maioria qualificada, os distintos Estados têm pesos diferentes, calculados com base em sua importância política e expressão demográfica. 15 Um voto da Alemanha ou da França, por exemplo, hoje, tem um peso de 29 num total de 345, ao passo que um voto do Chipre ou da Letônia expressam, cada qual, quatro votos. (STF. ADI n. 1.842/RJ, DJ: 28.02.2013)

de figurar como mero elemento de observação e passa a exercer função deliberativa, como será explicado em tópico específico.

#### **4.1 A Região Metropolitana de Ribeirão Preto – Lei complementar n. 1.290 de julho de 2016.**

Fazendo uso de sua prerrogativa constitucional (Art. 25, §3º, CF/88) o Governo do Estado de São Paulo atendeu ao reclamo que há muito circulava o âmbito da macrorregião de Ribeirão Preto/SP, e promulgou a Lei complementar n. 1.290 no dia 06 de julho de 2016, criando a Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

A instituição da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, além de trazer benefícios relativos às funções públicas de interesse comum, viabiliza o acesso a recursos financeiros advindos da União, a qual libera mais subsídios para municípios que estejam integrados em agrupamentos formais, sobretudo quando houver a formalização do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – no caso da RMRP.

Como disposto no artigo 3º dessa Lei complementar, integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto os Municípios de Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Dumont, Guariba, Guatapará, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antônio, Mococa, Monte Alto, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Sales Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antônio da Alegria, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Taiúva, Tambaú e Taquaral.

Para viabilizar o planejamento de políticas públicas, os municípios foram agrupados em sub-regiões, assim compostas: Sub-região 1: Barrinha, Brodowski, Cravinhos, Dumont, Guatapará, Jardinópolis, Luís Antônio, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Santa Rita do Passa Quatro, São Simão, Serrana, Serra Azul e Sertãozinho; Sub-região 2: Guariba, Jaboticabal, Monte Alto, Pitangueiras, Taiúva e Taquaral; Sub-região 3: Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Mococa, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo e Tambaú; Sub-região 4: Altinópolis, Batatais, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Sales Oliveira e Santo Antônio da Alegria. (EMPLASA, 2016).<sup>147</sup>

O mapa abaixo ilustra a Região Metropolitana de Ribeirão Preto e a divisão das sub-regiões. Veja-se:

---

<sup>147</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Região Metropolitana de Ribeirão Preto. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMRP>>. Acessado em 10.01.2018.

**Mapa 3 – Representação das Sub-Regiões que formam a RMRP.**



**Fonte:** EMPLASA, 2016

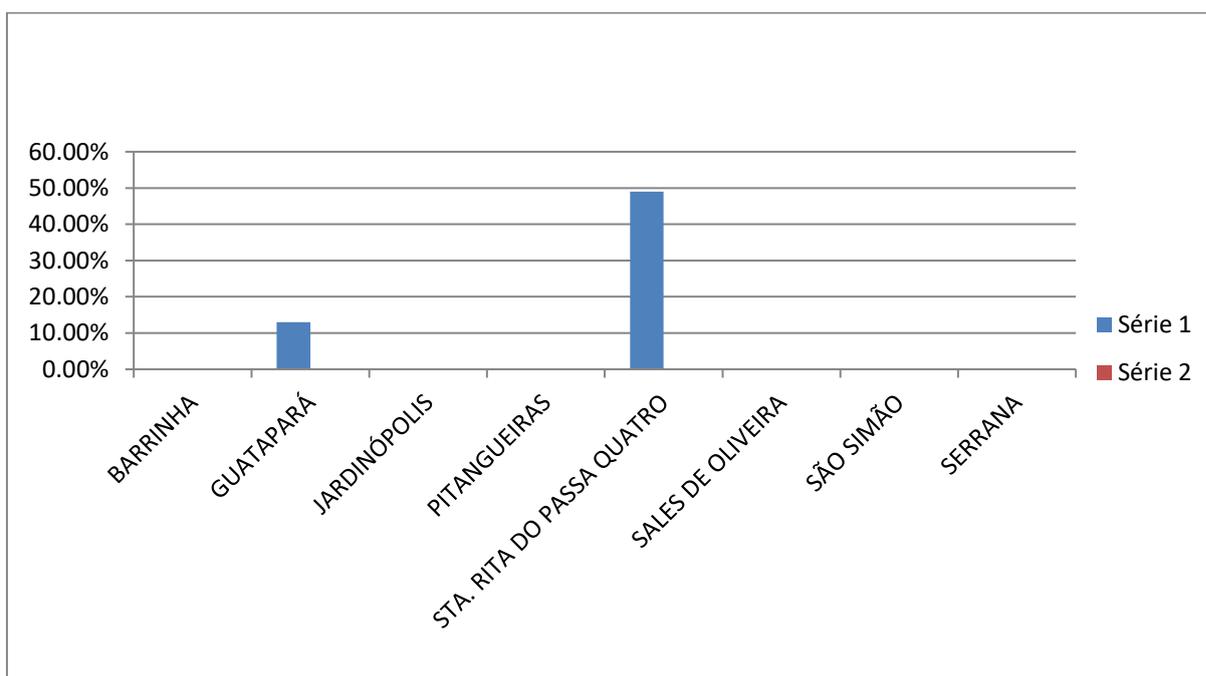
Peculiar reflexão faz transparecer a necessidade de formalização da RMRP, notadamente através de instrumentos jurídicos que possam possibilitar a prestação conjunta de determinados serviços públicos, de forma a proporcionar a universalização do acesso e a eficiência que se espera desses serviços. É que a integração social, econômica e cultural entre os municípios que compõe essa macrorregião vem se manifestando de forma característica de metrópole há pelo menos uma década.

A diversidade populacional e econômica entre os municípios pertencentes à RMRP faz com que haja uma dependência entre eles. Isso porque, dentre os 34 municípios que integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, existem vários de pequeno porte, seja em termos espaciais ou populacionais, há, ainda, aqueles de baixa renda, fato que, inviabiliza a prestação satisfatória dos serviços públicos, especialmente os de saneamento básico.

Estudos de campo realizado no decorrer desta pesquisa mostraram que na Região Metropolitana de Ribeirão Preto há uma desarmonia na prestação dos serviços públicos de

saneamento, sendo que alguns municípios têm apresentado um largo déficit no desenvolvimento desses serviços. Exemplo disso é a ausência de tratamento de esgoto em pelo menos oito municípios pertencentes à RMRP. Veja-se a representação gráfica dos municípios que ainda não possuem Estações de Tratamento de Esgoto, ou que trata de forma parcial o esgoto coletado:

**Gráfico 6 – Representação dos Municípios pertencentes à RMRP que ainda não possuem ETE ou que tratam o esgoto coletado de forma parcial.**



Embora algumas estações de tratamento de esgoto estejam em processo de implementação, fato que só foi possível em razão da adesão à política pública lançada pelo Governo do Estado de São Paulo, que através do projeto *Água Limpa*<sup>148</sup> proporcionou

<sup>148</sup> Sobre este ponto: [...] O sistema de tratamento adotado pelo Programa Água Limpa é composto por três lagoas de estabilização: anaeróbia, facultativa e maturação. Constituem três fases, em que o esgoto urbano é depurado pela ação de bactérias e algas, obtendo uma redução de até 95% de sua carga poluidora, medida em DBO (Demanda Bioquímica de Oxigênio).

Trata-se de um processo natural que não exige equipamentos sofisticados nem adição de produtos químicos, sendo, portanto, de fácil operação e manutenção. Essas características tornam o processo ideal para comunidades de pequeno e médio porte que disponham de terrenos de baixo custo, pois a ETE ocupa áreas relativamente grandes.

Na primeira, o esgoto bruto (99% de água e 1% de resíduos sólidos) é de composto por bactérias anaeróbias (que não necessitam de oxigênio para viver). Em apenas cinco dias, as bactérias reduzem em 50% a carga poluidora. Esta etapa gera gás metano, que exala mau cheiro, e cria uma crosta na superfície que ajuda a manter as condições anaeróbias no meio líquido.

Na segunda lagoa ocorre o tratamento biológico, em que a de composição da matéria orgânica é realizada por

investimentos do Estado para a construção de várias estações de tratamento em municípios do interior, destaca-se que a ausência de gestão associada faz com que Municípios que tratem adequadamente seus esgotos sofram impactos ambientais em decorrência da escassez de políticas públicas no setor de saneamento básico por outros Municípios que integrem a mesma região.

Isso porque, há rios e córregos que naturalmente ultrapassam por vários municípios, fazendo com que eventual despejo irregular de esgoto não tratado comprometa o meio ambiente e a esfera territorial de outros municípios da mesma região. Tal constituição por municípios limítrofes de destacada expressão regional e integração socioeconômica, ambiental e política propõe a atuação conjunta, especialmente na gestão e prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Exemplo disso é a regular necessidade de integração entre os municípios para a correta disposição de resíduos sólidos.

No que diz respeito aos resíduos sólidos, outro aspecto relevante que ressalta a necessidade de políticas públicas coordenadas na RMRP se dá em razão de que muitos municípios ainda não possuem aterros sanitários, promovendo o descarte irregular. Assim, uma solução em curto prazo seria a integração entre os municípios com a finalidade de colaboração recíproca no âmbito metropolitano. Essa prática já vem sendo adotada pelo Município de Ribeirão Preto, que diante da desativação de seu aterro sanitário, utiliza o aterro do município de Guataparã.<sup>149</sup>

Porém, registra-se que soluções em curto prazo deve ser exceção. A resolução mais adequada é que o problema seja levado ao conhecimento do Conselho de Desenvolvimento para ser dialogado entre Estado, Municípios e sociedade, a fim de se elaborar o seu planejamento e inclusão no PDUI da RMRP.

Por fim, não há dúvida que a instituição da Região Metropolitana de Ribeirão Preto significa um avanço para a resolução de serviços públicos que, se outrora eram tratados de forma individualizada, agora estão submetidos à gestão interfederativa. Porém, passados

---

bactérias anaeróbias no fundo da lagoa, bactérias aeróbias (que necessitam oxigênio) na superfície, e bactérias chamadas facultativas, que se adaptam a ambas as condições. Em cerca de 20 dias, as bactérias removem mais de 85% da carga poluidora (DBO). A remoção dos coliformes fecais e outros agentes que provocam doenças são eliminados na terceira lagoa (de maturação), onde o esgoto já praticamente tratado passa por um processo de purificação. As bactérias são eliminadas pela ação de algas. A água tratada é então lançada nos córregos e ribeirões, com padrão adequado para sustentabilidade da flora e da fauna aquáticas. Disponível em: <[http://www.dae.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58:agua-limpa&catid=36:programas&Itemid=11](http://www.dae.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=58:agua-limpa&catid=36:programas&Itemid=11)>. Acessado em 12.01.2018.

<sup>149</sup> G1 – o portal de notícias da globo. **Produção de lixo em Ribeirão Preto aumenta 18 mil toneladas em um ano. G1**, Ribeirão Preto, 10 de abr. de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2012/04/producao-de-lixo-em-ribeirao-preto-aumenta-18-mil-toneladas-em-um-ano.html>. Acessado em 10 jan. de 2018.

quase dois anos de sua criação, nem mesmo o PDUI foi discutido, o que demonstra a certa ausência de comprometimento dos entes que compõem essa nova entidade administrativa-territorial.

Espera-se que o prolongamento das diretrizes que orientarão os serviços públicos de saneamento básico seja refletido em práticas eficientes de gestão compartilhada, proporcionando a melhorias desses serviços aos usuários do novo município metropolitano.

#### **4.2 O marco legal das Regiões Metropolitanas: Estatuto da MetrÓpole – Lei federal n. 13.089/2015**

Não se pode olvidar que, a partir da inovação lançada pela Constituição Federal de 1988, possibilitando que os Estados-membros instituassem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, há muito já devia ter ocorrido à promulgação de uma lei federal que disciplinasse a matéria.

O resultado dessa demora não podia ser outro: a forte judicialização de matérias que envolvem questões relacionadas à governança no âmbito das metrópoles. Talvez a mais evidente delas seja, de fato, o julgamento da ADI n. 1.842/STF, onde se discutiu, preponderantemente, a fixação de autonomia e competência de Estado e município quando da prestação de serviços públicos no cenário dos Municípios metropolitanos, como visto no tópico próprio destinado a essa temática.

Glauber de Lucena Cordeiro, com precisão, relembra a longa tramitação do projeto de lei que deu origem ao atual Estatuto da MetrÓpole:

[...] o deputado federal por São Paulo Walter Feldman 9ª época no PSDB) apresentou à Câmara dos deputados, em 05 de maio de 2004, um projeto de lei versando sobre a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano. Entre outras medidas, criava o denominado Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Tal projeto de lei (PL n.º 3.460/2004) ficou conhecido como o “Estatuto das MetrÓpoles”.

A relatoria do projeto coubera ao Deputado Zezéu Ribeiro (PT-BA), um arquiteto de formação, que teve o mérito de convidar estudiosos e entidades vinculadas à temática, como o “Observatório das MetrÓpoles”, para debaterem e aprimorarem o referido projeto. Porém, por ser polêmico e por envolver, de certa forma, interesses federativos, principalmente os municipais, ele teve uma tramitação lenta na Câmara dos Deputados. Foram muitos os entraves burocráticos de tramitação, inclusive tendo sido arquivado em 2007. Posteriormente, houve o retorno de sua tramitação, observando uma certa falta de vontade dos deputados em dar agilidade ao mesmo. Essa morosidade ocorreu também em razão do tecnicismo da matéria e dos interesses que envolvia. Tanto é verdade que vários parlamentares daquela Casa Legislativa protocolaram requerimentos para que o projeto tivesse seu mérito analisado por diversas comissões, inclusive com a instituição de uma comissão

especial para deliberação do projeto, em 2012.

Em março de 2013, talvez por conta da demora do Congresso Nacional em regulamentar as regiões metropolitanas, o Poder Judiciário, através do STF, julgou as ADI n.º 1.842-RJ, n.º 2.340-SC e n.º 2.077 MC-BA. A primeira, analisada no capítulo anterior, tratava da lei do Estado do Rio de Janeiro que instituía a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Microrregião dos Lagos; a segunda e a terceira tratavam sobre competência estadual ou municipal para legislar sobre serviços públicos de abastecimento de água e saneamento básico. Nesses dois últimos processos, incidentalmente, foram levantadas discussões que envolviam a formação de regiões metropolitanas. Tais julgamentos, principalmente a da ADI n.º 1.842-RJ, trouxeram a visão da Suprema Corte do país sobre a matéria. Assim, de certa forma, o projeto de lei do Estatuto das Metrôpoles teve que se adequar àquilo que decidira o Judiciário. Do contrário, numa possível impugnação de inconstitucionalidade, poderia haver a perda de todo o trabalho legislativo, em função de uma desobediência às diretrizes que foram traçadas naqueles julgamentos.<sup>150</sup>

A partir do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, especialmente pelos longos debates que culminaram em votos que demonstram a grande investigação realizada pelos Ministros no julgamento da ADI n. 1.842/RJ, a tramitação do projeto ganhou força e foi rapidamente aprovado pela Câmara dos Deputados, chegando ao Senado Federal em 2014 e, sob o regime de urgência legislativa, foi aprovado em definitivo no dia 17 de dezembro de 2014.

Submetido ao crivo presidencial, Dilma Rousseff acatou pareceres dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, e também da Secretaria de Relações Institucionais e vetou três artigos do texto original. Inicialmente, vetou os artigos 17 e 18, os quais disciplinavam Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado – FNDUI.

Em resumo, o veto a esses artigos sinalizara que, sob a ótica da presidência, o apoio da União ao desenvolvimento integrado não necessitava da criação de um fundo específico, uma vez que poderia ser executado através dotações orçamentárias previstas no orçamento Geral da União.<sup>151</sup> Outro ponto vetado pela presidência foi o art. 19, o qual previa a possibilidade do Distrito Federal e de cidades de território de um único Município isolado uma metrópole configurarem uma metrópole e, assim, poderem integrar região

---

<sup>150</sup> CORDEIRO, Glauber de Lucena. **Regiões Metropolitanas: o papel dos parlamentos metropolitanos na governança interfederativa do estatuto das metrôpoles** (Lei n.º 13.089/15). 1. Ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 116

<sup>151</sup>Razões do veto: A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm). Acessado em 10.01.2018.

metropolitana ou aglomeração urbana.<sup>152</sup> Após esta etapa de análise e veto, o Estatuto da Metrópole foi enfim promulgado no dia 13 de janeiro de 2015.

As disposições preliminares da Lei federal n. 13.089/2015 estabelecem que o Estatuto se destine às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e às microrregiões.

Eros Roberto Grau, ao escrever a obra: *Direito urbano – regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*, projeto de lei de desenvolvimento urbano, bem esclareceu o conceito de região metropolitana. Veja-se:

[as REGIÕES METROPOLITANAS] Podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas.<sup>153</sup>

O art. 2º do Estatuto da Metrópole elucida alguns conceitos. Como exemplo:

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

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

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

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

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

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

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

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com

<sup>152</sup> Razões dos vetos: “Ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a agrupamento de Municípios. Neste sentido, as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional. Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico - RIDE, prevista no art. 43 da Constituição. Está já foi, inclusive, criada pelo Decreto no 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto no 7.469, de 4 de maio de 2011 – que regulamenta a Lei Complementar no 94, de 19 de fevereiro de 1998.” Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm). Acessado em 11.01.2018.

<sup>153</sup> GRAU, R. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de Lei de desenvolvimento urbano.** São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1983, p. 12-13.

base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;  
 VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.  
 Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do caput deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

Dois aspectos mais relevantes se tornam dignos de comentários. O primeiro diz ao fato de que caberá ao IBGE a definição sobre o que vem a ser uma metrópole, a fim de posteriormente se reconhecer a necessidade de instituição de região metropolitana, com base *narelevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional.*

O segundo é fixação do conceito de governança interfederativa que descreve o compartilhamento das responsabilidades e ações para a implementação de políticas públicas no âmbito metropolitano.

Registra-se que o Estatuto da Metrópole seguiu o posicionamento fixado no julgamento da ADI n. 1.842/RJ, ao ressaltar no art. 6º, que a governança interfederativa será exercida *I – prevalência do interesse comum sobre o local; II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais;* além de garantir o rateio para os custos de execução de funções públicas de interesse comum.

O Estatuto ainda é claro ao garantir a participação da sociedade civil no processo decisório – art. 7º, V – *“participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; [...]*”.

Gustavo Justino de Oliveira, uma vez mais, aclara que:

Portanto, verifica-se que a regulação do tema da região metropolitana, com especial atenção à prestação do serviço de saneamento básico em sua espacialidade, tem passado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 por um processo gradual de evolução e densificação normativa.

Vale repisar que esse processo de densificação normativa foi induzido a partir da instituição e do funcionamento das unidades regionais pelos Estados, quando começaram a surgir relevantes questões relacionadas à gestão associada dos serviços pelos diversos entes, fato que ensejou a atuação da Suprema Corte na pacificação das celeumas que permeavam a matéria, à luz da hermenêutica constitucional.

Sua mais recente fase – e que busca conferir maior segurança jurídica a todos os atores que se relacionam com o tema, apesar de não preencher todas as lacunas em sua integralidade – foi a aprovação, em 2015, do denominado Estatuto da Metrópole

(Lei Federal nº 13.089/15), que definiu diretrizes para o tema da gestão interfederativa de modo consoante ao recente posicionamento do STF.<sup>154</sup>

Como não podia ser diferente, ainda que não haja o trânsito em julgado da ADI n. 1.842/RJ, a extensão e densidade dos votos que formaram o acórdão desse precedente foi suficiente para abalizar o Estatuto da Metrópole, o qual incorporou a essência do quanto – e o quê – ali foi decidido, conferindo, agora, segurança jurídica para a prestação dos serviços públicos de interesse comum no seio das regiões metropolitanas.

### **4.3 Governança interfederativa: conceito, instrumentos e modelo para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto**

A introdução do termo *governança interfederativa* no âmbito do Direito Público é recente, aparecendo tão somente no Estatuto da Metrópole – Lei federal n. 13.089/2015. Ainda que a constituição da RMRP seja ainda mais nova (06 de julho de 2016), o legislador adotou uma fórmula precedente, quase que copiando os textos já existentes sobre outras regiões metropolitanas,<sup>155</sup> deixando de utilizar a terminologia de governança coordenada ou interfederativa.

Contudo, sem prejuízo. Pois é papel da União, como de fato materializado pelo Estatuto da Metrópole, fixar conceitos e padrões, isto é, diretrizes – concepções gerais – cabendo aos Estados-membros a formatação de leis que instituem regiões metropolitanas, notadamente através de especificação de instrumentos que viabilizem a governança no âmbito das metrópoles.

#### 4.3.2 Conceito de governança interfederativa

Quanto ao conceito de governança interfederativa, o art. 2º, inciso IV, do Estatuto da Metrópole fixa a consideração de que se trata do [...] *compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum* [...].

---

<sup>154</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiá**. Parecer técnico. São Paulo: 2016. p. 62-63.

<sup>155</sup> Para a autenticação desta afirmativa, ver: [https://www.emplasa.sp.gov.br/Cms\\_Data/Sites/EmplasaDev/Files/Conselhos/SaoPaulo/Legislacao/legislacao\\_interna.asp](https://www.emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Sites/EmplasaDev/Files/Conselhos/SaoPaulo/Legislacao/legislacao_interna.asp). Acessado em 20.01.2018.

Em sentido amplo, Gustavo Justino de Oliveira aponta que o termo governança interfederativa advém da gestão privada de empresas, traduzindo a necessidade de entrelaçamento entre os vários departamentos que compõem uma empresa, de forma a viabilizar a eficiência que se espera de boas práticas coordenadas.<sup>156</sup>

O que se pode afirmar, em caráter de síntese e dentro dessas perspectivas, é que a entrada do termo *governança interfederativa* no Estatuto da Metrópole teve como objetivo fomentar a integração e a gestão conjunta de todos os envolvidos nos processos de identificação, formulação e implementação de políticas públicas, pressupondo, assim, que o processo decisório não deve estar concentrado em poder do Estado-instituidor ou mesmo dos municípios de maior aporte que compõe à macrorregião, mas deve ser exercido de forma a permitir a participação de todos, inclusive fixando a obrigatoriedade da participação da sociedade civil, não só no planejamento mas também no processo de tomada de decisão.<sup>157</sup>

Na literatura brasileira, Leonardo Secchi esclarece esta proposição:

A etiqueta “governance” denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por causa disso, a governança pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.<sup>158</sup>

Sobre a integração dos participantes no âmbito da governança interfederativa, Glauber de Lucena Cordeiro evidencia a necessidade e os reflexos da atuação conjunta de todos os Entes da federação que estejam envolvidos nas políticas públicas de interesse comum, lembrando que a União também está inserida neste contexto. *Ipsis litteris*:

<sup>156</sup> Op. Cit., p. 64.

<sup>157</sup> Por exemplo, na leitura do: Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2o da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

<sup>158</sup> SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. FGV. Rio de Janeiro. 2009, p. 358

Com essa regulamentação legal, há a possibilidade de vinculação do governo federal com as funções públicas de interesse comum desenvolvidas por aquelas entidades administrativas. Tais funções serão executadas através das ações de política nacional de desenvolvimento urbano, desde que cumpridos os critérios estabelecidos no capítulo V, em especial no art. 14, da Lei n.º 13.085/15.

Os serviços, obras e outras atividades estatais que podem ser realizadas no âmbito metropolitano interessam não só a cada um dos municípios envolvidos, mas também a todos os outros entes políticos conjuntamente. Exige-se, portanto, a participação do Estado, da União e dos próprios entes locais, na composição da governança interfederativa. De certa forma, a previsão participativa da União no auxílio das regiões metropolitanas é uma confirmação do que Diogo de Figueiredo Moreira Neto já defendia ainda na década de setenta do século passado, ao afirmar que o desafio urbanístico da megalópole é grande demais para os municípios e supera as forças dos Estados, sendo uma tarefa para a União ajudar a enfrentar esses desafios metropolitanos.<sup>159</sup>

Importa destacar, dada a relevância do tópico, que o núcleo da governança interfederativa reside na necessidade de diálogo entre todos os atores que estão inseridos na gestão compartilhada dos serviços públicos, isto é, Estado-instituidor, Municípios-membros e sociedade civil, sem que haja a exclusão de qualquer um deles da cadeia que envolve desde o processo de formulação e planejamento de políticas públicas até a execução dos serviços ou a regulação setorial.

#### 4.3.3 Os instrumentos de efetivação de governança interfederativa

De um lado, é certo que o Estatuto da Metrópole fez menção à possibilidade do uso dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades (Lei federal n. 10.257/2001), como exemplo: “*I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e, III – planejamento municipal*”<sup>160</sup>.

Entretanto, com atenção à dinâmica da nova realidade no âmbito metropolitano, o legislador cuidou de especificar instrumentos próprios que têm como finalidade viabilizar o planejamento coordenado, como no caso do *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)*, e quanto aos *Planos Setoriais Interfederativos* e, num segundo momento, detalhou os

<sup>159</sup> CORDEIRO, Glauber de Lucena. **Regiões Metropolitanas: o papel dos parlamentos metropolitanos na governança interfederativa do estatuto das metrópoles** (Lei n.º 13.089/15). 1. Ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 141

<sup>160</sup> Neste ponto, o Estatuto das Cidades elenca: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

instrumentos jurídicos que permitirão a execução de políticas públicas concentradas na execução dos interesses comuns.

De acordo com o art. 9º do Estatuto da Metrópole, o ponto de partida para o correto planejamento integrado na RMRP – assim como em todas as demais regiões metropolitanas – é a elaboração do *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*. Como bem explica Gustavo Justino de Oliveira:

[...] Trata-se de documento de grande importância, que pautará toda a atuação dos entes federativos colegiados no que tange o planejamento de políticas públicas e a execução dos serviços públicos no espaço metropolitano. Nesse esteio, o plano de desenvolvimento urbano integrado possui conotação ampla, abrangendo a integralidade das atividades concernentes à região metropolitana e a elaboração das políticas públicas correlatas.

Contudo, é importante salientar que, paralelamente ao amplo PDUI, podem ser elaborados planos setoriais, destinados ao tratamento de modo pormenorizado de atividades específicas de competência metropolitana, como o saneamento básico, o transporte coletivo público metropolitano de passageiros, saúde, dentre outras. Aliás, tais planos setoriais são de grande importância para o adequado tratamento e disciplina de temas sensíveis. É tão-só necessário que esses planos não entrem em conflito ou rivalizem com o plano macro.<sup>161</sup>

A RMRP ainda não aprovou o PDUI. O assunto está no início, sendo que, mesmo após um ano e meio da instituição da RMRP, o Conselho de Desenvolvimento marcou a primeira reunião para discutir o PDUI para janeiro de 2018<sup>162</sup>. Na última reunião, entretanto, foi instalada a 2ª Câmara Técnica da RMRP, a qual cuidará de questões relacionadas ao saneamento básico.

O artigo 12, do Estatuto da Metrópole fixa critérios mínimos que deverão ser observados para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Veja-se:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do

<sup>161</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiaí**. Parecer técnico. São Paulo: 2016, p. 74

<sup>162</sup>Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Noticias/Noticia/Conselho-de-Desenvolvimento-de-Ribeirao-Preto-instala-Camara-de-Saneamento>. Acessado em 23.01.2018.

patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

I - a promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

§ 3º As audiências públicas a que se referem o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana.

§ 4º A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais.

São diretrizes que visam assegurar o conhecimento sobre o espaço territorial, compreendido pela região metropolitana, incluindo-se a zona rural,

O inciso I, do parágrafo 2º, do art. 12, prevê a promoção de audiências públicas, com a participação de representantes da sociedade civil e da população, com vista a garantir o ambiente democrático no processo de tomada de decisão.

Observa-se que o texto original fixava a necessidade de realização de audiência pública em todos os municípios integrante da região metropolitana. Mas, essa redação foi alterada, deixando de lado a obrigatoriedade de realização de audiências públicas em cada município, uma vez que apontamentos de ordem individualizada não contribuem para a gestão associada.

Em outras palavras, caso as audiências fossem realizadas individualmente em cada município, soluções diversas seriam apontadas, e dificilmente uma solução integrada seria encontrada, fora a dificuldade de cumprimento dessa meta, em razão dos custos de logística para essa realização.<sup>163</sup> Desse modo, a Medida Provisória n. 818, de 2018 alterou a

<sup>163</sup>Nesse sentido, leia-se, no ponto, a exposição de motivos elaborada pelo Ministério das Cidades, a qual culminou na aprovação da MP n. 818/2018: [...] Além do exposto, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado deve ocorrer em ambiente de amplo e democrático processo de discussão de propostas do poder público e da sociedade civil. Para tanto, o Estatuto da Metrópole determina a realização de audiências públicas e debates em cada município que integre as unidades territoriais instituídas no Brasil. Essa determinação, entretanto, não se compatibiliza com as questões de interesse comum, cujas soluções devem ser buscadas de maneira integrada e compartilhada. Além disso, deve-se observar que há diversidade e heterogeneidade na composição e organização das Regiões Metropolitanas no Brasil. Nesses termos, a indicação para que a instância colegiada deliberativa de região metropolitana ou aglomeração urbana estabeleça os critérios para a realização de audiências públicas é mais adequado. Nesse raciocínio, ressalte-se que as questões abrangidas em plano regional desta escala não se comparam a planos diretores municipais, cujo escopo se refere a temas locais. É de se notar ainda que, em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, integradas por muitos municípios, essa exigência torna-se inviável de cumprir, especialmente no que tange à grande quantidade de atores envolvidos em sua condução, gerando esforço conjunto e integrado, o que acarretará custos e logística

redação original, prevendo a necessidade de ampla divulgação de audiências públicas, como contido no §3º, e não mais a obrigatoriedade de realização de audiência pública em cada município.

Outro instrumento à disposição da governança interfederativa, é o consórcio público, que está disciplinado na Lei federal nº 11.107/05.

Gustavo Justino de Oliveira e Odete Medauar esclarecem:

O consórcio público pode ser compreendido como a vinculação voluntária entre entes federativos diversos, de status variados, com vistas à realização de objetivos de interesse comum.

Esses objetivos “devem estar adstritos às competências constitucionais dos entes federativos que os integram. Exemplificando, consórcios intermunicipais não podem ter por finalidade atuações relativas a competências dos Estados ou da União.”<sup>164</sup>

O Estatuto da Metrópole é pontual ao prever que os consórcios públicos podem ser firmados seja dentro do âmbito metropolitano, seja por parte de seus entes. Este é o teor do Art. 23 do Estatuto, que dispõe:

Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.

Embora haja previsão normativa no sentido de possibilitar que os municípios pertencentes a uma determinada região metropolitana possam firmar consórcios com outros municípios, entendemos pela impossibilidade dessa posição, a não ser que todos os municípios façam a mesma escolha, após deliberação pelo Conselho de Desenvolvimento. Isso porque, como já evidenciando nesta pesquisa, a multiplicidade de entidades reguladoras para uma mesma região faz decair o espírito que move a governança interfederativa no âmbito metropolitano, isto é, a preponderância do interesse comum em detrimento dos interesses individuais.

Em sentido contrário, especificamente quanto a regulação dos serviços públicos

---

de alta complexidade, além de deseconomia. Esses são apenas alguns aspectos que, em última instância, não se coadunam com os objetivos do próprio plano. Por tais razões, propõe-se que cada unidade territorial - região metropolitana ou aglomeração urbana - possa definir, por meio de seu organismo colegiado deliberativo, a melhor forma se serem realizadas as audiências públicas, consideradas as especificidades e características dessas unidades territoriais e as peculiaridades regionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf). Acessado em 25.01.2018.

<sup>164</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à lei 11.107/05**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 30.

de saneamento, Gustavo Justino de Oliveira entende possível a participação através de consórcios por municípios que estejam inserido em uma determinada região metropolitana, com outros municípios.

Como se vê:

Nesse esteio, tarefas como a regulação de uma atividade concernente à região metropolitana podem ser transferida a um consórcio – posto que de interesse local –, não sendo necessário que haja identidade entre membros do consórcio e da região metropolitana.

Ademais, o fato de um município integrar uma região metropolitana não lhe gera impedimentos a contratar consórcio público com município alheio à região de que é parte.<sup>165</sup>

Isso porque, para o referido autor, a regulação é atividade de interesse local, posição a qual não estamos vinculados. Para nós, uma vez mais, registra-se que, quando o município estiver inserido numa região metropolitana, como é o caso dos 34 municípios que compõem a RMRP, a regulação passa a ser de titularidade da região metropolitana, e não mais de cada município, na forma individual. Em outras palavras, o interesse da regulação no âmbito das regiões metropolitanas é sim de interesse comum e, portanto, está vinculado a entidade metropolitana.

Desse modo, somos partidários da posição que permite a utilização de consórcio público pelos municípios pertencente às regiões metropolitanas, desde que haja consenso, através de votação promovida pelo Conselho de Desenvolvimento, impondo uma unidade na escolha, consistente a adesão compulsória de todos, desde que esta esteja representada pela maioria.

#### **4.4 A importância dos Comitês de Bacia Hidrográfica para o saneamento básico e as políticas públicas do CBH do Pardo.**

Afira-se, de saída, a necessidade de compreensão sobre os papéis exercidos pelos Comitês de Bacia de Hidrográfica frente a proposta exercida neste estudo. Sem dúvida, a Lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico fixa como princípio fundamental a *integração das infra-estrutura e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos*, bem como, a *adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água*, respectivamente,

---

<sup>165</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiá**. Parecer técnico. São Paulo: 2016. p. 81

nos incisos XII e XIII do artigo 2º, da Lei federal n. 11.445/2007.

Diante desse cenário, antes de adentrar na proposta principal desta dissertação, que é a demonstração da necessidade de uma agência reguladora intermunicipal para a RMRP, a complexidade do tema reclama o exame necessário sobre a gestão associada, que engloba não só os aspectos acerca da regulação, mas também os assuntos de planejamento e gestão dos recursos hídricos, pois inerentes ao saneamento básico. Desse modo, para complementar o raciocínio que será desenvolvido na proposta de regulação interfederativa, faz-se importante a assimilação de alguns temas relacionados aos recursos hídricos, como exemplo: *o que é um comitê; o que é uma bacia hidrográfica; quais são os papéis exercidos pelos comitês paulistas; qual é o comitê que atua na RMRP; qual é a sua importância*, entre outros aspectos relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa.

#### 4.4.2 O que é um Comitê de Bacia Hidrográfica?

Pois bem. De um modo geral, a palavra comitê está relacionada a ideia de reunião, no sentido de formação de uma comissão, composta por pessoas com interesses relacionados a temática do grupo. Por sua vez, bacia hidrográfica compreende a delimitação geográfica de um território onde haja algum curso d'água. A água das chuvas se divide entre a que fica na superfície e a que infiltra no solo. Parte da água que remanesce na superfície escoar até o rio que passa pelo município, ou segue até um sistema conectado de cursos d'água afluentes; que geralmente desaguam numa embocadura, também conhecida por exutório, que como nos sistemas de ralo instalados nas casas, fica localizado no ponto mais baixo da região. A outra parte se infiltra no solo e se divide em três vertentes, a primeira entre os leitos dos rios; a segunda pelo processo de evaporação pela transpiração da vegetação e a terceira é conservada no subsolo, sendo incorporada os aquíferos subterrâneos, que na Região Metropolitana de Ribeirão Preto está representado pelo *aquífero guarani*.<sup>166</sup>

Veja-se que a reunião desses dois conceitos – comitê e bacia hidrográfica – levará a conclusão de que um comitê de bacia é a formação de pessoas unidas por um interesse comum, qual seja, a explanação, deliberação e proposição de ideias relacionadas a gestão de um determinado território composto por um curso d'água.

---

<sup>166</sup>AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **O Comitê de Bacia Hidrográfica**: o que é e o que faz? -- Brasília: SAG, 2011, p.11.

#### 4.4.3 Qual é o papel e a estrutura dos Comitês de Bacias Hidrográficas?

A necessidade de composição de uma comissão que discutisse e deliberasse sobre as políticas relacionadas aos recursos hídricos advém do conflito de interesses gerados pelos vários beneficiários do bem comum que é a água. A título de exemplo, apontam-se os interesses relacionados ao uso industrial, seja para a produção agrícola ou energética; a preocupação relacionada com a biologia, no sentido da qualidade da água dos rios e seus impactos na biodiversidade; para as empresas de saneamento, responsáveis pelo tratamento adequado e posterior entrega aos consumidores, entre outros.

No campo internacional, os primeiros alertas para a necessidade de se pensar na possibilidade de degradação dos recursos naturais diante do crescimento populacional foram apontados pelo Clube de Roma, com o lançamento em 1972 do relatório denominado *Os Limites do Crescimento*. Posteriormente, na conferência de Estocolmo, realizada no mesmo ano, os debates foram intensificados, gerando assim os primeiros passos rumo a conscientização ecológica e os primeiros princípios de necessidade da proteção ambiental – a qual deve ser encabeçada pelos governantes.<sup>167</sup>

Em 1983 foi realizada na capital nacional o *Seminário Internacional de Gestão de Recursos Hídricos*, conferência essa que é apontada como o marco da discussão sobre a gestão dos recursos hídricos no seio brasileiro. Especificamente sobre esse processo histórico, a Agência Nacional de Águas, aponta que:

Em movimento paralelo, durante 1980 e 1990, com a retomada do regime democrático no Brasil, algumas inovações institucionais foram se efetivando na gestão das políticas públicas, sobretudo por pressão de movimentos sociais que demandavam maior participação da sociedade na elaboração de políticas públicas. Assim, foram formuladas estruturas de gerenciamento com a participação de entidades da sociedade civil. É nesse contexto que estados brasileiros passam a discutir e fundamentar suas leis para a gestão de recursos hídricos, tendo como base alguns princípios:

- gestão descentralizada, integrada e participativa da água;
  - bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento e gestão;
  - água como um bem público e com valor econômico;
  - instrumentos de planejamento e regulação por bacia; e
  - instrumentos econômicos para a gestão da água como a cobrança pelo seu uso.
- Leis estaduais de recursos hídricos foram implantadas e previram, como forma de garantir a participação social, a criação de organismos colegiados – os comitês de bacia hidrográfica e os conselhos de recursos hídricos. À luz dessas experiências, foi promulgada a Lei nº 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Singreh.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Ibid., p. 17.

<sup>168</sup> Ibid., p. 19.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, surgiu no artigo 21, inciso XIX, a instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Mas, antes mesmo desse ponto de referência, é possível destacar o pioneirismo do Estado do Rio Grande do Sul, o qual importou ideias de sistemas adotados por outros países, como França, Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos, implantando uma sistemática de comitê por bacia com poder deliberativo.<sup>169</sup>

Desde logo merece evidência que esse modelo deliberativo, isto é, a criação de um grupo não só de reflexões, mas também com poder de decisão, fez com que ganhassem espaços outros grupos interessados na gestão hídrica, como pesquisadores de universidades, movimentos ecológicos, municípios, membros do legislativo, etc. Com efeito, essa difusão contribuiu para um alcance maior de soluções e descentraliza o poder anteriormente fixado no executivo.

Atualmente, a estrutura organizacional dos comitês é composta da seguinte forma: plenário; diretoria; câmara (s) técnicas; grupo (s) de trabalho e secretaria-executiva, como sintetizada no quadro abaixo:

**Tabela5** – Estrutura dos comitês

Estrutura	Características
<b>Plenário</b>	Conjunto dos membros do comitê reunidos em assembleia-geral e configura-se como instância máxima.
<b>Diretoria</b>	Composta por, no mínimo, um presidente e um secretário, pode contar com outras figuras, como vice-presidente, por exemplo.
<b>Câmara(s) técnica(s)</b>	Criadas pelo plenário, as CTs têm por atribuição desenvolver e aprofundar as discussões sobre temáticas necessárias antes de sua submissão ao plenário. Em geral, têm caráter permanente.
<b>Grupo(s) de trabalho</b>	Instituídos para realizarem análise ou execução de temas específicos para subsidiar alguma decisão colegiada. Em geral, têm caráter temporário e são extintos quando o objetivo para o qual foram criados tenha sido atingido.
<b>Secretaria-executiva</b>	Estrutura responsável pelo apoio administrativo, técnico, logístico e operacional ao comitê.

**Fonte:** Agência Nacional de Águas (2011)

Não demorou muito e o Estado de São Paulo promulgou a Lei n. 7.663/199,

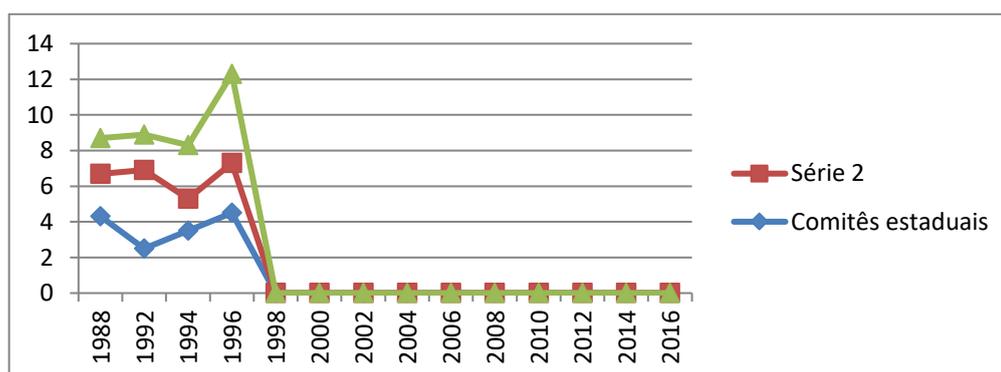
<sup>169</sup> Ibid., p. 22.

estabelecendo normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Na oportunidade, foram criados órgãos colegiados e consultivos, e os comitês de bacia foram divididos por unidades hidrográficas.<sup>170</sup>

Recorda-se que desde a década de 40, a poluição do Rio Tietê passou a ser uma preocupação para o Estado de São Paulo, cuidado esse que se tornou alarmante com o crescimento dessa metrópole. Aliás, o prognóstico realizado no passado foi confirmado. Exemplo disso é a crise hídrica vivenciada pelo estado bandeirante desde o ano de 2014, demandando ações emergenciais para a minimização da falta de abastecimento.

Com a representação gráfica abaixo exposta, é possível notar o crescimento dos comitês desde o ano de 1988:

**Gráfico7** – Evolução da criação de comitês de bacias hidrográficas no Brasil até o ano de 2016.



<sup>170</sup> “Os Comitês de Bacias Hidrográficas, assegurada a participação paritária dos Municípios em relação ao Estado serão compostos por:

I - representantes da Secretaria de Estado ou de órgãos e entidades da administração direta e indireta, cujas atividades se relacionem com o gerenciamento ou uso de recursos hídricos, proteção ao meio ambiente, planejamento estratégico e gestão financeira do Estado, com atuação na bacia hidrográfica correspondente;

II - representantes dos municípios contidos na bacia hidrográfica correspondente;

III - representantes de entidades da sociedade civil, sediadas na bacia hidrográfica, respeitado o limite máximo de um terço do número total de votos, por:

a) universidades, institutos de ensino superior e entidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;

b) usuários das águas, representados por entidades associativas;

c) associações especializadas em recursos hídricos, entidades de classe e associações comunitárias, e outras associações não governamentais.

§ 1.º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas serão presididos por um de seus membros, eleitos por seus pares.

§ 2.º - As reuniões dos Comitês de Bacias Hidrográficas serão públicas.

§ 3.º - Os representantes dos municípios serão escolhidos em reunião plenária de prefeitos ou de seus representantes.

§ 4.º - Terão direito à voz nas reuniões dos Comitês de Bacias Hidrográficas representantes credenciados pelos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios que compõem a respectiva bacia hidrográfica.

§ 5.º - Os Comitês de Bacias Hidrográficas poderão criar Câmaras Técnicas, de caráter consultivo, para o tratamento de questões específicas de interesse para o gerenciamento dos recursos hídricos.

Artigo 25 - Competem ao CRH, dentre outras, as seguintes atribuições:

#### 4.4.4 O Comitê de Bacia Hidrográfica do Pardo – Lei Estadual n. 7.663/1991

Partindo do pressuposto da necessidade de criação de órgãos de coordenação e integração participativa,<sup>171</sup> diante da previsão da Lei de Normas de Orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual n. 7.663/91), em 12 de junho de 1996 foi instalado o Comitê de Bacia Hidrográfica do Pardo, integrando 27 municípios. São eles: Altinópolis, Águas da Prata, Brodowski, Caconde, Cajuru, Casa Branca, Cássia dos Coqueiros, Cravinhos, Divinolândia, Itobí, Jardinópolis, Mococa, Pontal, Ribeirão Preto, Sales de Oliveira, Santa Cruz da Esperança, Santa Rosa do Viterbo, Santo Antônio da Alegria, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Gramma, São Simão, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho, Tambaú, Tapiratiba, Vargem Grande do Sul.

O Portal do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo ilustra a abrangência do Comitê:

---

<sup>171</sup> Artigo 22 - Ficam criados, como órgãos colegiados, consultivos e deliberativos, de nível estratégico, com composição, organização, competência e funcionamento definidos em regulamento desta Lei, os seguintes:

I - Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CRH, de nível central;

II - Comitês de Bacias Hidrográficas, com atuação em unidades hidrográficas estabelecidas pelo Plano Estadual de Recursos Hídricos.” ESTADO DE SÃO PAULO. **Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica do Pardo**. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP. Disponível em <<http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhparado/estatuto>>. Acesso em 20.03.2018.



conhecimento sobre a exploração exacerbada do Sistema Aquífero Guarani.

#### **4.5 Prestação e regulação dos serviços públicos de saneamento básico no federalismo de integração: o modelo para a RMRP**

Com a recente criação da Câmara Temática de Saneamento Básico na RMRP, um dos primeiros assuntos que deverá ser abordado diz com a necessidade de realizar o planejamento<sup>173</sup> da prestação e regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Já tivemos a oportunidade de evidenciar em tópico específico que, à luz do precedente da ADI n. 1.842/RJ, a titularidade e a competência passam a ser compartilhada entre os municípios que pertencem a RMRP e o Estado instituidor.

Após a análise do assunto, em posse das conclusões parciais, caberá a esta Câmara Temática da RMRP a apresentação ao colegiado, isto é, ao Conselho de Desenvolvimento – constituído pelos representantes dos 34 municípios, do Estado e da sociedade civil – para que se possa incluir no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

No que diz respeito à prestação dos serviços de saneamento, sabe-se que esta pode ocorrer de forma própria, através de órgão, autarquia ou fundação de direito público, como ocorre nos municípios de Ribeirão Preto, Pontal, Sales de Oliveira, São Simão, Santa Rita do Passa Quatro, Santo Antônio da Alegria, Jardinópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Pitangueiras, Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Dumont, Cravinhos, Guataparã, Jaboticabal, Serrana, Sertãozinho, Taiuva e Taquaral, ou por meio de consórcio público, empresa pública, privada, ou sociedade de economia mista estadual, (como exemplo, cita-se a Sabesp), como no caso dos municípios de Cajuru, Cássia dos Coqueiros, Guariba, Mococa, Monte Alto, Santa Cruz da Esperança, Santa Roda de Viterbo e Serra Azul.

Na sua dimensão subjetiva, a prestação dos serviços públicos de forma direta, ainda que através da administração indireta, como no caso dos órgãos e autarquias, apresenta uma série de problemas ante a burocracia inerente a própria administração pública. Como exemplo, basta verificar as diversas ações judiciais<sup>174</sup> propostas pelo Ministério Público em

---

<sup>173</sup> Não é demais lembrar que, nos termos do artigo 9º da Lei n. 11.445/2007, o planejamento é a única atividade indelegável. Assim, caberá ao Conselho de Desenvolvimento da RMRP fixar: i) a elaboração do plano de saneamento básico; (ii) a determinação dos direitos e deveres dos usuários; (iii) a definição do ente responsável pela regulação dos serviços; (iv) a adoção de parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública; (v) o estabelecimento de mecanismos de controle social e de sistema de informações sobre os serviços articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento e; (vi) a eventual intervenção e retomada dos serviços quando necessário.

<sup>174</sup> A título de exemplo: <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/alvo-de-liminar-contrafalta-dagua->

razão de descumprimento de serviços essenciais por parte do DAERP, autarquia responsável pela prestação dos serviços no município de Ribeirão Preto.

Como alternativa, Roberto Rockmann<sup>175</sup> aponta que a entrada de empresas privadas pode contribuir para a eficiência no setor, de forma que a concorrência entre as empresas privadas tende a proporcionar melhores serviços para os usuários, excluindo-se, pelo menos num primeiro momento considerações sobre práticas de cartelização.

Nesta hipótese, ou em qualquer outro tipo de delegação para entidade não integrante da administração do titular, o contrato de programa é o único instrumento jurídico válido, por força do art. 10, da Lei n. 11.445/2007.<sup>176</sup>

O artigo 11 da Lei federal n. 11.445/2007, que disciplina a prestação dos serviços públicos de saneamento básico traz como critérios indispensáveis a necessidade de: i) a existência de um plano de saneamento básico; (ii) existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico financeira da prestação universal dos serviços, nos termos do plano de saneamento;(iii) a existência de normas de regulação e a designação da entidade reguladora e de fiscalização;(iv) a realização de audiência e de consultas públicas prévias sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato<sup>177</sup>.

No espaço metropolitano, a necessidade de integração e compatibilização dos interesses demonstra que a necessidade de diretrizes que deveriam constar nos planos municipais de saneamento básico poderá – e deverá – ser abarcada pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Leia-se o posicionamento de Gustavo Justino de Oliveira:

O plano de saneamento básico a que se refere o dispositivo, a ser formulado pelo ente metropolitano, deverá conter: (i) um diagnóstico da situação e do impacto do serviço nas condições de vida da população; (ii) os objetivos e metas a curto, médio e a longo prazo; os programas, projetos e ações necessárias à consecução dos objetivos; (iii) as ações a serem adotadas em situações emergenciais; (iv) os mecanismos e procedimentos para avaliação da eficiência e eficácia das ações programadas.

De acordo com a Lei federal de saneamento, esse plano deve ser revisto a cada quatro anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual. Nesse esteio, em que pese a revisão do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana poder ser revisado a cada dez anos, no que tange o saneamento básico, esse ato deverá ocorrer a cada quatro anos. É válido ressaltar que o que a lei impõe é

---

daerp-se-compromete-em-enviar-laudos-a-justica-em-30-dias.ghtml. Acessado em 26.01.2018.

<sup>175</sup> ROCKMANN, R. Encargo faz custo baixo evoluir para tarifas altas. **Valor Econômico**, 15/09/2011, **Especial**, p. F4.

<sup>176</sup>OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiá**. Parecer técnico. São Paulo: 2016, p. 81.

<sup>177</sup>Ibid, p.90

uma revisão do plano – não a sua reformulação. Isso significa que a cada quatro anos deverá o Conselho de Desenvolvimento avaliar o plano, seus objetivos e atingimento das metas propostas, observar se ele é condizente com as necessidades atuais dos municípios e se é capaz de responder às demandas que surgirão num futuro próximo e, em sendo necessário, realizar ajustes com vistas a evitar a sua defasagem nos quatro anos seguintes.<sup>178</sup>

Portanto, caberá a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, através de seu Conselho de Desenvolvimento, compatibilizar os interesses comuns, observando-se a participação da sociedade civil quando da tomada de decisão no que se refere ao planejamento.

Por sua vez, no espaço metropolitano, a fim de que os interesses possam ser concentrados e alinhados, entendemos que a atividade regulatória deverá ser exercida por um único ente autônomo, constituído especificamente para este fim, apontando-se, como minuciosamente descrito no tópico específico, que a formatação de uma agência reguladora intermunicipal é o modelo mais viável para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto.

Obviamente que, inerente ao que lhe confere *status* de agência em regime especial, esta agência deverá ter independência decisória, além de autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Observando-se os objetivos da regulação, previstos no art. 22, Lei federal nº 11.445/2007:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Por fim, registra-se uma vez mais que a agência reguladora intermunicipal também deverá tomar decisões objetivas e técnicas, sempre à luz da transparência que se espera dos órgãos reguladores, a fim de se evitar o fenômeno da captura.

---

<sup>178</sup>Ibid, p. 93.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a viabilidade de criação de uma agência reguladora intermunicipal, instituída mediante consórcio público, pelos 34 municípios pertencentes à Região Metropolitana de Ribeirão Preto como forma de ganho em eficiência e economicidade, sob uma perspectiva coletiva e não mais individual – como ocorre atualmente – sobretudo, levando-se em consideração a ausência de um modelo compartilhado de gestão do serviço público de saneamento básico nesta região, à luz do federalismo de cooperação e ante a constituição da RMRP. Este estudo demonstrou que a ausência de regulação dos serviços públicos de saneamento, ou mesmo a assimetria regulatória constatada nesse espaço metropolitano tem contribuído ainda mais para a deficiência na prestação desses serviços.

As políticas públicas voltadas ao saneamento básico estão desintegradas e apresentam índices deficientes. Em relação à judicialização das políticas públicas chegou-se a conclusão de que o Poder Judiciário poderá intervir na esfera discricionária do Poder Executivo, a fim de determinar que este programe uma determinada política pública, desde que em caráter excepcional e, ainda, se estiver demonstrada a ineficiência de outros meios de correção, notadamente diante de omissões reiteradas do poder público sobre direitos fundamentais dos cidadãos, como no caso de desabastecimento de água em uma determinada localidade.

Também houve o registro da necessidade de maior participação da sociedade civil no processo de integração com as políticas públicas. Foi demonstrado que a sociedade civil organizada tem participado ativamente na formulação de políticas públicas de saneamento básico, como no caso da parceria entre a Prefeitura de Porto Alegre, o Governo Federal, a Pastoral da Criança e líderes da comunidade Vila Dique (Porto Alegre/RS), que através de recursos do PAC, o Instituto Trata Brasil realizou um levantamento de campo e mobilizou o poder público, demonstrando como a falta de saneamento básico influenciava na saúde pública da comunidade, impactando diretamente na qualidade de vida dos moradores. Após a implementação de políticas públicas, a comunidade foi desativada e os moradores foram realocados para outra área contemplada com saneamento básico, abastecimento de água potável e rede de coleta de esgoto.

Os 34 municípios que compõem a RMRP apresentam grande diversidade de PIB e população. Essa diferença aponta que somente através de mecanismos de cooperação, como os subsídios cruzados, será possível promover o federalismo de integração,

proporcionando a ligação de serviços públicos entre os municípios menores para com os maiores, notadamente pelo grau de interdependência que os circula.

Do ponto de vista desta dissertação, o Poder Executivo possui o papel mais fundamental no campo do processo complexo de identificação, formulação e implementação de políticas públicas. Este trabalho concentrou evidências nas políticas públicas de saneamento básico realizadas apenas no município de Ribeirão Preto. Através da pesquisa foi possível concluir que esse município tem empreendido esforços e apresenta índices satisfatórios quanto à prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Um levantamento mais detalhado foi realizado sobre temas emergentes no que diz respeito às serviços de saneamento básico na RMRP. O primeiro registro diz respeito à situação da captação de águas na RMRP. A maior parte dos municípios tem resultados positivos, sendo que a proporção entre a demanda dos municípios e os recursos hídricos não evidencia grandes preocupações, com exceção ao município de Ribeirão Preto que, diante da grande necessidade que apresenta, tornou-se necessário a ampliação e modificação dos meios de captação, como exemplo uma nova fonte de captação superficial no Rio Pardo, que possui disponibilidade hídrica suficiente.

O controle sobre a qualidade das águas é apontado neste trabalho como vetor essencial para a prestação eficaz de abastecimento de água na RMRP. Embora satisfatório, a ausência de uma agência reguladora interfederativa deixa claro que a assimetria nos padrões de qualidade, além de colocar em xeque a imparcialidade, uma vez que, em alguns municípios, como exemplo Ribeirão Preto, o próprio prestador é o responsável por mensurar e apresentar o controle de qualidade. Portanto, fica evidente a necessidade de regulação para o setor, em especial a implementação de uma única agência reguladora para fiscalizar e normatizar – de forma padronizada – a qualidade das águas que chega para o consumo dos usuários.

Ainda no campo dos temas apontados como emergentes, salta aos olhos a problemática dos lixões ativos enquanto poluentes, em especial no município de Ribeirão Preto. Na leitura da realidade, apontou-se que novas áreas irregulares estão surgindo na RMRP, de forma a demonstrar que o Poder Público não poderá resolver essa questão sem o comprometimento da população, que insiste em transformar locais abandonados em lixões a céu aberto. A disposição irregular dos resíduos sólidos pode causar a contaminação das águas subterrâneas, como exemplo a água do Aquífero Guaraní, principal fonte de abastecimento do município de Ribeirão Preto, impactando diretamente no saneamento

básico e proporcionando riscos para a saúde dos usuários.

No desenvolvimento da pesquisa, rememorou-se a consagrada definição sobre as agências reguladoras, como organizações de direito público, formatadas para regulamentar, controlar e fiscalizar os serviços públicos delegados. São autarquias de controle, com regime especial diante da natureza peculiar, uma vez que são criadas através de leis específicas que disciplinam o exercício dessas entidades, e também em razão da maior estabilidade de seus dirigentes, os quais possuem mandatos fixos, impossibilitando – ou pelo menos dificultando – a interferência política nas decisões firmadas pela agência, o que naturalmente reflete uma maior independência frente à Administração Pública – em comparação com outras agências.

O setor do saneamento básico ainda não apresenta um desenho estável e seguro, pelo menos sob a ótica jurídica. Questões importantes que há muito já deveriam estar consolidadas no cenário jurídico ainda causam certa instabilidade, gerando reflexos em toda a cadeia que permeia o setor. A titularidade e a competência, por exemplo, é assunto que vem sendo debatido há quase duas décadas, sendo sinalizados os primeiros avanços somente nos últimos anos, após o julgamento – ainda sem trânsito em julgado – da ADI 1.842/RJ, pelo STF. Mesmo sem o trânsito em julgado da ADI n. 1.842/RJ, houve um novo panorama para a matéria. Os votos que constituíram o julgamento da ADI deixaram claro que, quando uma Região Metropolitana for instituída pelo Estado, a competência passa a ser compartilhada entre este (Estado-instituidor), e os municípios componentes, sendo vedada a preponderância de decisão de um sobre os outros, ainda que não haja a necessidade que essa decisão seja paritária, dada a diversidade de cada município no ambiente metropolitano.

Registra-se que o Estatuto da Metrópole seguiu o posicionamento fixado no julgamento da ADI n. 1.842/RJ, ao ressaltar no art. 6º, que a governança interfederativa será exercida “*I – prevalência do interesse comum sobre o local; II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais*”; além de garantir o rateio para os custos de execução de funções públicas de interesse comum.

Por isso, o ambiente regulatório deve ser bem definido, acabando com a multiplicidade de agências ou órgão reguladores, pois o excesso de normatizações proporciona uma atmosfera instável, gerando conflitos e prejuízos para a população.

Desse modo, não é coerente que dentro de um único espaço metropolitano (desenhado justamente para propiciar a simetria – entre outros – dos serviços públicos) haja várias entidades reguladoras, isto é, multiplicidade de agências, normas e padrões de controle para um ambiente que deveria primar pela uniformização, sobretudo porque questões serão

pensadas de forma homogênea para todos os municípios, no âmbito do colegiado – através do Conselho de Desenvolvimento instituído na RMRP.

É possível concluir que, no que diz respeito aos serviços públicos de interesse preponderantemente local, a delegação da atividade regulatória pelos municípios, para as agências estaduais, indica o distanciamento das políticas inerentes ao setores, uma vez que o processo de fiscalização, e outros instrumentos de controle, como os canais de ligação com os usuários, por exemplo, demanda proximidade com o ambiente regulado, o que não acontece quando a delegação ocorre para uma agência atuante no âmbito estadual. Também dentro dessa perspectiva lógica, é possível que fatores como a insuficiência de pessoal possa danificar o controle técnico dos padrões de qualidade, em razão da grande quantidade de municípios regulados por uma agência que tenha como amplitude todo Estado, como é o caso da ARSESP em São Paulo. Cita-se até mesmo o exemplo da ARES-PCJ que, em audiência pública realizada no município de Ribeirão Preto declarou que a fiscalização *in loco* ocorrerá de seis em seis meses, deixando evidente o distanciamento que ora chamamos a atenção.

Nessa perspectiva, registrou-se a necessidade do distanciamento entre o regulador e o regulado – aqui sob a ótica da teoria da captura – a fim de se tentar garantir a maior autonomia e independência do órgão regulador, sobretudo no caso do Estado de São Paulo, onde a maior prestadora dos serviços públicos de saneamento básico é uma sociedade controlada majoritariamente pelo governo estadual, isto é, regulador e regulado são provenientes da mesma matriz.

O modelo de agência reguladora municipal, apesar de ser viável, não é o mais recomendado para a RMRP. Isso porque, quando o Estado identifica regiões de grande concentração econômica e social, tende a promover o federalismo de integração através da criação das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou microrregiões, como ocorreu no caso da RMRP. Para essa hipótese, através de um modelo de comparação e constatação, conclui-se que, quando se tratar de ambiente metropolitano, a melhor solução para a regulação dos serviços públicos é a criação de uma agência reguladora intermunicipal.

Entretanto, quando não for o caso de instituição do federalismo de integração, recomenda-se aos municípios com maior aporte de recursos que promovam estudos técnicos no sentido de apurarem a viabilidade de instituição de suas próprias agências reguladoras de caráter municipal, a fim de promoverem o necessário cumprimento aos dispostos na Lei n. 11.445/07, os quais determinam que os serviços públicos de saneamento básico devam ser prestados sob o controle de órgão ou entidade reguladora.

Dentro desse raciocínio, os municípios que contemplam menor população e recursos públicos, quando estiverem isolados de macrorregiões, e sem a menor perspectiva de instituição dessas, não estão desobrigados. Ao contrário, também devem cumprir a necessidade de regularem os serviços públicos de saneamento básico, sendo recomendadas nessa hipótese duas alternativas: a) que estabeleçam convênio de cooperação com eventual agência reguladora estadual; b) dada a autonomia dos municípios enquanto titulares dos serviços públicos de saneamento que estabeleçam convênio de cooperação com agência intermunicipal mais próxima de sua localidade, uma vez que, como se verá, as agências reguladoras intermunicipais podem firmar convênios com municípios que não estejam previamente associados nos consórcios públicos que as instituíram.

Esse não é o exemplo de Ribeirão Preto. Houve imprudência do Poder Legislativo ao aprovar que os serviços públicos de saneamento básico sejam regulados pela ARES-PCJ, seja pelo pensamento individualizado e desrespeitoso aos pares que compõem a RMRP, seja porque, entre outros fatores, a própria ARES-PCJ já havia registrado a sua incapacidade de exercer a regulação em novos municípios, uma vez que a agência já atingiu a sua capacidade máxima.<sup>179</sup>

O município de Ribeirão Preto é o carro-chefe da Região Metropolitana de Ribeirão Preto e, portanto, deveria ser o primeiro a impulsionar a criação de uma agência reguladora intermunicipal

Sem dúvida a experiência registrada pelo alto desempenho da ARES-PCJ demonstra que a gestão associada e o planejamento integrado é a melhor solução para espaços metropolitanos.

A criação de uma Agência Reguladora intermunicipal para o exercício da atividade regulatória se mostra a opção não somente recomendável, mas a única a ser adotada para o bom seguimento relativo às funções públicas de interesse comum, permitindo que os Municípios integrantes a RMRP exerçam o federalismo cooperativo, o que de fato gerará a melhoria dos serviços públicos a serem prestados aos usuários, sob a ótica de uma visão integrada e não meramente individual.

Desse modo, apesar de a Região Metropolitana de Ribeirão Preto não constituir uma entidade político-autônoma, isto é, embora o dinamismo das atribuições que estão sendo conferidas às Regiões Metropolitanas de todo o País, a partir do precedente da ADI n. 1.842/RJ, julgada pelo STF, verifica-se que os limites constitucionais das regiões

---

<sup>179</sup> Nada obstante a comprovação de eficiência e economicidade que esta agência reguladora vem desempenhando na regulação de alguns dos serviços públicos de saneamento básico.

metropolitanas formalmente instituídas pelo Estado foram ampliados, sendo possível a criação de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, isto é, uma agência reguladora intermunicipal formada pela própria Região Metropolitana de Ribeirão Preto, a partir de deliberação votada no âmbito do Conselho de Desenvolvimento da RMRP.

Especificamente na RMRP, nos termos do Artigo 12, da Lei complementar n. 1.290/2016, caberá ao Conselho de Desenvolvimento – pelo qual está garantida a participação paritária do conjunto de Municípios em relação ao Estado – a especificação as funções públicas de interesse comum, entre elas o saneamento básico

Em tais sistemas, o federalismo de integrações surge como forma de viabilizar a coordenação administrativa que deverá guiar o processo de construção e implementação de políticas públicas destinadas à população dessas regiões, sem olvidar que os próprios usuários – cidadãos – se tornaram interdependentes, necessitando do adequado serviço para a conformidade de suas atividades.

Não há mais espaço para soluções singulares no âmbito metropolitano. Especialmente na RMRP, a partir de sua instituição, toda política pública deverá ser levada ao Conselho de Desenvolvimento para que seja explorada e discutida entre os componentes (Estado e Municípios pertencentes), sempre com a participação da sociedade, que agora deixa de figurar como mero elemento de observação e passa a exercer função deliberativa, como será explicado em tópico específico.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. n. Ed. Cidade: editora, 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Brasília: 2011.

\_\_\_\_\_. **Atlas Brasil**. Abastecimento Urbano de Água. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/ConsultaDados.aspx>>. Acesso em 10.12.2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Cadernos de capacitação em recursos hídricos**. Volume 7. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos (SPR). Brasília – DF. 2014.

ALBUQUERQUE, Catarina de. **Processos de Planejamento, prestadores de serviço, níveis de serviço e assentamentos**: Manual prático para a realização de direitos humanos à água e ao saneamento. Portugal: ONU. 2014.

ALMEIDA, Paulo Santos, *et al.* **Armazenamento de lixo urbano em Lixões e Aterros Sanitários**: Contaminação do solo, proliferação de macro e micro vetores e contaminação do lençol freático. Disponível em: <http://stoa.usp.br/wagnerk/files/-1/16685/trabalho+1+de+SMC+-+professor+Paulo+Almeida.pdf>.. Acesso em 30.12.2017.

ALVES, A. C. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. Revista de Direito Ambiental. Ano 6. Jan-Mar 2001.

ALVES, J. **Corrupção na Petrobrás é o chamado *bidrigging***. Consultor Jurídico. Revista eletrônica. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jan-06/jean-alves-corrupcao-petrobras-amolda-modalidade-bid-rigging>. Acessado em 13.12.2017.

ARSESP. **Municípios conveniados**. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/saneamento/municipios-conveniados-saneamento.aspx>. Acesso em 02.01.2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Apontamento sobre as Agências Reguladoras**. **Agências Reguladoras**. Ed. Atlas, 1ª ed., São Paulo, 2002.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12.01.2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm)>. Acesso em 10.01.2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.305, de 23 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em 17.01.2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm)>. Acesso em 20.01.2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em 24.12.2017.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Decreto-lei nº 7.217, de 21 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. de 2010. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm). Acesso em: 11.11.2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 1.842, Brasília, DF, 16 set. de 2013. Disponível em <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 11.07.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3540-1, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 01 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 11.07.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. AI n. 692.541, da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 25 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 11.07.2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE n. 254.764, da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 24 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 11.07.2018.

CARVALHO, J. S. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 3ª ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009.

CARVALHO, V. M. **O direito do saneamento básico**. São Paulo. Editora QuartierLatin do Brasil, 2010.

CETESB. **Águas subterrâneas**. Disponível em <<http://cetesb.sp.gov.br/aguas-subterraneas/>>. Acesso em 15.12.2017.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO PARDO. **Programa de Educação Ambiental para a UGRHI-4**. Ribeirão Preto: 2016.

**Conselho de Desenvolvimento de Ribeirão Preto instala Câmara de Saneamento**. Disponível em < <https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Noticias/Noticia/Conselho-de-Desenvolvimento-de-Ribeirao-Preto-instala-Camara-de-Saneamento.>>. Acesso em 02.12.2017.

CONSÓRCIO PCJ. **Relatório de atividades**. 2017. Disponível em: <http://agua.org.br/consorcio-pcj/>>. Acessado em 06.01.2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília/DF. 2012. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acessado em 03.01.2018.

CORDEIRO, Glauber de Lucena. **Regiões Metropolitanas: o papel dos parlamentos metropolitanos na governança interfederativa do estatuto das metrópoles (Lei n.º 13.089/15)**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CRISPIM, Cristina Penna. **Aspectos da qualidade da água potável de Ribeirão Preto**. 84 f. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto/USP, 2013.

CUSTÓDIO, André Viana; SABINO; Elizandro Silva de Freitas. **As atribuições do vereador nas políticas públicas de garantia dos direitos da criança e do adolescente em Porto Alegre**. RII, Brasília a. 53, n. 210 abr./jun. 2016, p. 153. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/522903/001073198.pdf>>. Acesso em: 20.11.2017.

DAAE. **Programa água limpa**. Disponível em: [http://www.daae.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=58:agua-limpa&catid=36:programas&Itemid=11](http://www.daae.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=58:agua-limpa&catid=36:programas&Itemid=11)>. Acessado em 12.01.2018.

DAERP fraudou dados sobre desperdício de água enviados ao governo federal, diz delator da sevandija. **G1**, Ribeirão Preto, 19 abr. de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/daerp-fraudou-dados-sobre-desperdicio-de-agua-enviados-ao-governo-federal-diz-delator-da-sevandija.ghtml> 23.11.17>. Acesso em: 25.11.2017.

\_\_\_\_\_. Relatório anual. 2017. Disponível em: <<http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/daerp/i04rel-indice.php>>. Acessado em 27.01.2017.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas. 2017.

ELKE, Ana Ghislane H. P. V. **Redução de emissões na disposição final**. Coordenação de Karin Segala – Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

FADUL, et al, **A Agência Nacional de Águas e a Regulação Recursos Hídricos**. Rio de Janeiro. EnANPAD, 2013.

FRANCA. Prefeitura Municipal. **Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos do Município de Franca – SP**. Franca: 2013. Disponível em <http://www.franca.sp.gov.br>. Acesso em: 12.01.2018.

FREITAS, Izabel Cristina Chiodi de. **Saneamento básico: integralidade dos serviços e intersectorialidade das políticas**. Fundação Vale, 2013. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002230/223065por.pdf>>. Acesso em: 12.01.2018.

G1– o portal de notícias da globo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto>

franca/noticia/daerp-fraudou-dados-sobre-desperdicio-de-agua-enviados-ao-governo-federal-diz-delator-da-sevandija.ghtml 23.11.17>. Acesso em: 16.12.2017.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/11/usp-identifica-contaminacao-em-area-de-recarga-do-aquifero-guarani-em-sp.html>>. Acesso em 30.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Área com 1 km de extensão vira lixão às margens da Rodovia Abrão Assed em Ribeirão Preto.** G1, Ribeirão Preto, 19 abr. de 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/area-com-1-km-de-extensao-vira-lixao-as-margens-da-rodovia-abrao-assed-em-ribeirao-preto.ghtml>>. Acessado em: 03 dez. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Produção de lixo em Ribeirão Preto aumenta 18 mil toneladas em um ano.** G1, Ribeirão Preto, 10 de abr. de 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2012/04/producao-de-lixo-em-ribeirao-preto-aumenta-18-mil-toneladas-em-um-ano.html>. Acessado em 10.01.2018.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** In: XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional em pesquisa e pós-graduação em Direito – CONPEDI, 2005, Manaus, AM. Anais (On-line). Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>> Acesso em: 11.11.2017.

GRAU, R. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de Lei de desenvolvimento urbano.** São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1983.

IBGE. **Panorama do município de Ribeirão Preto.** 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>>. Acessado em 30 out. 2017.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Perdas de água dificultam o avanço do saneamento básico e agravam o risco de escassez hídrica no Brasil.** 2013, p.7. Disponível em: <[https://app.fearp.usp.br/documentos/arquivos/imprensa/release\\_final+\\_anexo\\_1/release\\_final+\\_anexo\\_1.pdf](https://app.fearp.usp.br/documentos/arquivos/imprensa/release_final+_anexo_1/release_final+_anexo_1.pdf)>. Acesso em 01.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Instituto Trata Brasil na comunidade.** Porto alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/vila-dique-porto-alegre-rs>>. Acesso em 31 dez de 2017.

\_\_\_\_\_. **Problemas em obras deixam esgoto sem tratamento na região de Ribeirão Preto.** Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/problemas-em-obras-deixam-esgoto-sem-tratamento-na-regiao-de-ribeirao-preto>>. Acesso em 20.11.2017.

ISWA. **Saúde desperdiçada.** O caso dos lixões. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/arquivos/casolixoes2017.pdf>. 2015.

JÚNIOR, O. C. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário.** Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p.38. 2009.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Editora Revista dos

Tribunais, 2016.

KRELL, J. A. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha.** Fabris Editor, 2013.

LEHFELD, Lucas de Souza; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza, **Estado regulador contemporâneo brasileiro e a participação cidadã como instrumento de controle da autonomia das agências reguladoras. Estado, empresa e desenvolvimento econômico.** TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; VIDOTTE, Adriana e TAVARES NETO, José Querino (organização). – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

LEWANDOWSKI, E. R. **Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MARQUES NETO, F. A. **Consulta do Ministério das Cidades versante sobre a constitucionalidade do projeto de lei que regulamenta os consórcios públicos.** São Paulo: 2005, p. 145. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br/ccvil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_FlorianoAzevedoMarques.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf). Acessado em 10.01.2018.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à lei 11.107/05.** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

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

MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional.** – 6 ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB.** Brasília: 2013. Disponível em [http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab\\_Versao\\_Conselhos\\_Nacionais\\_020520131.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf). Acesso em: 21.01.2018.

\_\_\_\_\_. **Panorama do saneamento básico no Brasil** – Vol. IV - Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. 2011, p. 16. Disponível em: [http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA\\_Vol\\_4.pdf?sequence=4](http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/271/PANORAMA_Vol_4.pdf?sequence=4). Acessado em 14.01.2018.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Prêmio Celso Furtado de desenvolvimento regional.** Edição 2014: homenagem a Armando Dias Mendes, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Inquérito civil n. 124/2012.** Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens\\_newsletter/TAC%20serrana.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/Newsletter/imagens_newsletter/TAC%20serrana.pdf). Acesso em 03.12.2017.

OCDE. **Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança. 2012.**

Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>> Acessado em 03.01.2018.

OLIVEIRA, C. R. **A regulação do saneamento básico por consórcios públicos intermunicipais: um avanço na cooperação interfederativa.** Parecer-técnico. ARES/PCJ. 2016.

\_\_\_\_\_. (organizador). **Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ.** 1. Ed. –São Paulo: Essential Ideal editora, 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Do parecer submetido à ARES-PCJ a respeito da possibilidade de delegação de poderes de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico.** Parecer técnico. São Paulo: 2012.

\_\_\_\_\_. **Do parecer submetido à ARES-PCJ à emissão de parecer e proposta de modelagem jurídica de governança interfederativa no âmbito da região metropolitana de Campinas e Aglomerados Urbanos de Piracicaba de Jundiaí.** Parecer técnico. São Paulo: 2016.

OLIVEIRA, J.C. **Concessões e permissões de serviços públicos.** Bauru: Edipro, 1996.

\_\_\_\_\_. **O modelo de “autoregulação regulada” e a teoria da captura: obstáculos à efetividade no combate à lavagem de dinheiro no Brasil.** Quaestio Iuris. vol. 10, nº. 01, Rio de Janeiro, 2017.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **Ministério Público e Políticas de Saúde.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais. 2013.

PAULA JÚNIOR, F. de; MODAELLIS, S. (Org.). **Política de águas e educação ambiental: processos dialógicos e formativos em planejamento e gestão de recursos hídrico.** Brasília: MMA/SRHU, 2013.

PIERSON, Paul. **Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Politics.** Governace, Cambridge, Mass., v. 8, nº 4, 1995.

RAVAGNANI, Christopher Abreu. **A participação cidadã na gestão de recursos hídricos: estudo de caso do comitê da bacia hidrográfica dos rios Sapucaí-Mirim/Grande.** 2017. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 2017.

RIBEIRÃO PRETO, **Lei Complementar n. 2866/2018.** Ribeirão Preto/SP, 2018. Diário Oficial. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/i28planod.php>. Acessado em 02.02.2018.

RIBEIRÃO PRETO. **Justificativa técnica** – Plano diretor de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto: 2017. Disponível em: [http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/justificativa\\_tecnica.pdf](http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/planod/justificativa_tecnica.pdf). Acesso em: 01.02.2018.

REALE JR. M. **Democracia e Cidadania no Brasil.** Revista Brasileira de Ciência Criminais.

2002.

ROCKMANN, R. **Encargo faz custo baixo evoluir para tarifas altas**. Valor Econômico, 2011, Especial.

SAAEJ. **Mapa digital**. Disponível em: <<http://www.saej.sp.gov.br/novosite/control-de-perdas>> Acesso em 02.12.2017.

SABESP. Qualidade da Água Distribuída por Sistema de Abastecimento. 2017. Disponível em <<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=40>>. Acesso em 10.12.2017.

SÁEZ, Manuel Tamayo. **La Nueva Administración Pública**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

SANTOS, J. M. dos s. **Modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém 2016.

SÃO PAULO (Estado). **Cobrança pelo uso de recursos hídricos**. Disponível em <<http://143.107.108.83/sigrh/cobranca/index.html>>. Acesso em 13.12.2017.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Comitê da Bacia Hidrográfica do Pardo**. Diário Oficial do Estado, São Paulo, SP. Disponível em <<http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhpartado/estatuto>>. Acesso em: 18.01.2018.

\_\_\_\_\_. **Região Metropolitana de Ribeirão Preto**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMRP>>. Acessado em 10.01.2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 1.025 de 07 de dez. 2007**. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, São Paulo, 08 de dez. de 2007. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=74753>>. Acesso em: 15.01.2018.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar n. 1.290 de 2016**. Diário do Estado de São Paulo. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2016/lei.complementar-1290-06.07.2016.html>>. Acesso em: 15.01.2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Saneamento e Energia - Departamento de Águas e Energia Elétrica. **Plano Municipal de saneamento passo a passo**. São Paulo, 2009.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. FGV. Rio de Janeiro. 2009.

SECRETARIA AMBIENTAL DO MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Nome do relatório**. 2008. Disponível em:<>. 12.12.2017.

SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Planos Municipais de Saneamento**. Disponível em: <<http://www.saneamento.sp.gov.br/pms1310.html>>. Acesso em 03.12.2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Proposta de Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico** – Município: Sertãozinho, 2014. Disponível em: <[https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/publica/pdiretor/justificativa\\_tecnica.pdf](https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/splan/publica/pdiretor/justificativa_tecnica.pdf)> Acessado em 15.12.2017.

SEGATTO, I. C. **Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses**. Temas de Administração Pública (UNESP. Araraquara), v. 4, 2012.

SERTÃOZINHO. **Projeto “Composteira na minha cidade” traz benefícios à Sertãozinho**. 2017. Disponível em: <http://www.sertaozinho.sp.gov.br/conteudo/projetocomposteira-na-minha-cidade-traz-beneficios-ao-municipio-de-sertaozinho.html#.WiYLwFWnGWU> . Acesso em 01 dez. de 2017.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo Malheiros, 41ª Ed. 2018.

STRECK, Lenio L; (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Apelação nº 0042082-37.2010.8.26.0506**, 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 17 de novembro de 2014. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br/](http://www.tjsp.jus.br/)>. Acesso em 23 dez. de 2017.

\_\_\_\_\_. **ACP nº 1017710-65.2014.8.26.05.06**, da 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, Data de julgamento. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br/](http://www.tjsp.jus.br/)>. Acesso em 23 dez. de 2017.

VIEIRA, E. A. **A questão ambiental do resíduo/lixo em Ribeirão Preto (SP)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 2002.

ZINNBAUER, D.; DOBSON, R. **Global corruption report 2008: Corruption in the water sector**.2008. Disponível em: <[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global\\_corruption\\_report\\_2008\\_corruption\\_in\\_the\\_water\\_sector](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_report_2008_corruption_in_the_water_sector)>. Acesso em 21.08.2016.