



## A NECESSIDADE DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Jean Alves<sup>1</sup>  
José Carlos de Oliveira<sup>2</sup>

### RESUMO:

À Luz do advento do Estatuto da Metrópole, uma nova modelagem de governança interfederativa tem ganhado força no cenário da regulação e prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A gestão associada no âmbito das regiões metropolitanas viabiliza a universalização e a equidade, uma vez que os municípios menos favorecidos são compensados com os aportes dos municípios maiores (subsídios cruzados). A fim de replicar a experiência da ARES-PCJ, uma proposta de estudo de implantação de uma agência intermunicipal para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto é analisada neste estudo.

**Palavras-chave:** Governança interfederativa, saneamento básico, regulação setorial

### THE NEED FOR THE INTERFEDERATIVE GOVERNANCE OF BASIC SANITATION PUBLIC SERVICES IN THE METROPOLITAN REGIONS

### ABSTRACT:

In light of the advent of the Metropolis Statute, a new model of interfederative governance has gained momentum in the scenario of regulation and provision of basic sanitation public services. The associated management in the metropolitan regions makes universalization and equity feasible, since less favored municipalities are compensated with contributions from larger municipalities (cross subsidies). In order to replicate the experience of ARES-PCJ, an implementation of an intermunicipal agency for the Metropolitan Region of Ribeirão Preto is analyzed in this study.

**Keywords:** Interfederal governance; basic sanitation; Sectoral regulation

## INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole – Lei federal n. 13.089/15 – surgiu como um marco legal que visa sanar as dificuldades e incompreensões jurídicas acerca da governança compartilhada no âmbito das regiões metropolitanas. Sabe-se que a gestão associada é autorizada pela Constituição Federal, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos – artigo 241, CF.

A cooperação federativa permite uma atuação conjunta dos entes federativos – Estados e municípios – como forma de viabilizar as dificuldades técnicas e financeiras na prestação,

<sup>1</sup> Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP/Franca

<sup>2</sup> Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus de Franca/SP.





fiscalização e regulação dos serviços públicos, especialmente aqueles de interesse local, como é o caso do saneamento básico.

Essa gestão associada pode ocorrer tanto de forma voluntária, através dos consórcios e convênios públicos, e daí será mais abrangente, uma vez que municípios que não são limítrofes poderão aderir a cooperação, como também de forma voluntária, ante a expressa previsão do artigo 25, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a possibilidade dos Estados instituírem regiões metropolitanas constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, a fim de tornar possível a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.<sup>1</sup>

Na leitura da realidade, a transformação da figura do “Estado Prestador” para o “Estado Regulador” remonta as novas necessidades no que diz respeito a prestação e regulação dos serviços públicos. Especialmente no saneamento básico, a Lei 11.445 determina que um ente autônomo exerça a atividade regulatória desses serviços, não podendo a Administração Pública direta exercer esse papel. Além do que, é de se observar que a delegação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico está condicionada a existência de um órgão regulador com independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira – artigo 21 da Lei 11.445/2007.

<sup>1</sup> Sobre o tema, o ministro Gilmar Mendes esclareceu no julgamento da ADI 1.842/13 que: para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante os arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da CF, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de Municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos. Repita-se que esse caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. (STF, ADI 1.842, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ: 16.09.2013)



## **1 OBJETIVOS**

O principal objetivo desta pesquisa é elucidar a nova modelagem de governança interfederativa, consistente na criação de agências reguladoras intermunicipais, instituídas mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação, conforme o disposto no artigo 241 da Constituição Federal.

O contexto da governança interfederativa denota pluralismo, no sentido que vários atores deveriam participar da tomada de decisões, de modo a influenciar na construção de políticas públicas mais eficientes no que se refere a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, sem olvidar a necessidade da participação popular nesse processo, seja quando da formulação seja quando do controle de ações. (SECCHI, 2009, p. 347)

Para reforçar a complexidade do problema, questões como competência e titularidade dos serviços públicos de saneamento básico no âmbito das Regiões Metropolitanas ainda trazem divergências, especialmente, no Estado de São Paulo, onde a Procuradoria do Estado insiste na tese de titularidade dos serviços de saneamento básico pelo Estado, quando da existência de região metropolitana.

Como alternativa para resolver essa dificuldade, essa problemática será analisada de forma pontual, fazendo um estudo comparativo entre a doutrina especializada e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 1842/RJ, que fixou vários pontos controvertidos até então em matéria de saneamento básico.

Assim, a hipótese desenvolvida ao longo destas páginas é de que, no contexto de região metropolitana, essa nova modelagem de governança interfederativa tem se mostrado eficiente seja do ponto de vista técnico seja do ponto de vista financeiro, sem olvidar o controle e a fiscalização dos serviços prestados aos usuários, que deverão obedecer a uniformidade e a compatibilidade de planejamento.

Desse modo, será traçada uma proposta de realização de estudos de viabilidade econômica e técnica para a criação de uma agência intermunicipal de regulação dos serviços de saneamento básico para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, recentemente criada pela lei complementar n. 1.290/2016. Para tanto, a título de exemplo, será analisada a criação da ARES-PCJ – Agência Reguladoras dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, pioneira nessa formatação no Estado de São Paulo.



## 2 JUSTIFICATIVA

Este trabalho parte de preocupações relacionadas a derrocada do atual modelo de gestão dos serviços públicos de saneamento básico, pelo qual há uma clara ordem hierárquica dentro da Administração Pública, sendo que, não obstante haja um interesse comum entre os municípios de uma mesma região, mas os gestores responsáveis acabam por colocar a frente do interesse compartilhado, decisões de cunho individual e político, que só afetam o próprio município. Sem olvidar, ainda, o desrespeito à Lei de diretrizes nacionais para o saneamento básico, a qual pontualmente determinada a criação ou delegação de uma entidade reguladora.

O estudo partiu da relevância de se contextualizar o surgimento de agências reguladoras intermunicipais, seja pela instituição voluntária – convênios e consórcios – seja pela aderência compulsória na gestão compartilhada quando da instituição de uma região metropolitana mediante lei complementar estadual.

Destaca-se que a gestão associada tem se mostrado positiva quando se pensa em desenvolvimento regional, especialmente para diminuir custos e aumentar a abrangência dos serviços. Como experiência exitosa, aponta-se a criação da ARES-PCJ (Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí).

Porém, como ainda não há um modelo de governança interfederativa ideal, estritamente definido em lei – o que há, em verdade, são diretrizes e princípios explicitados na legislação constitucional e infraconstitucional – buscar-se-á, numa visão prospectiva, aprofundar a ideia de replicação das agências intermunicipais, seja na formatação voluntária, seja pensando num modelo que esteja alinhado as práticas já bem-sucedidas pelas demais regiões metropolitanas que contam com essa modelagem, como exemplo da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento em Santa Catarina e da AGIR – Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Municipais do Médio Vale do Itajaí.

Não se pode esquecer o papel cada vez mais relevante da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, e até mesmo por imposição legal (art. 7º, do Estatuto da Metrópole e art. 3º da Lei federal n. 11.445/07), motivo pelo qual a representação da sociedade civil deve ser pensada e analisada para além de sua atual representação nas demais regiões metropolitanas, que está restrita a funções meramente consultivas, mas, sim, voltada a representatividade na formulação do procedimento decisório metropolitano, com uma proposta



de sua inserção no espaço deliberativo do Conselho de Desenvolvimento dentro das Regiões Metropolitanas.

### **3 METODOLOGIA**

Este trabalho delimita-se pelo debate entre os especialistas que situam a existência de agências reguladoras intermunicipais, assim como uma análise pontual do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842/13, pelo Supremo Tribunal Federal, em 16 de setembro daquele ano.

Os estudos dos votos dos ministros que participaram desse julgamento serão colocados como referencial de apoio, na medida em que conceitos extraídos das legislações infraconstitucionais e da própria Constituição Federal também serão explorados.

Assim, não visamos o estudo imanente das obras dos autores colocados neste trabalho, mas, sim, pensar sobre as perspectivas traçadas por eles. Nesse sentido, as referências têm o condão de elucidar os instrumentos de gestão associada e cooperação interfederativa, a fim de contribuir com uma reflexão sobre o contexto de possível implantação dessa modelagem de regulação. No entanto, apesar de transitar nesse espaço, cabe ressaltar que não nos propomos a analisar exaustivamente os conceitos, tão pouco as legislações veiculadas ao longo do trabalho, mas sim escolher, dentre um amplo rol de possibilidades, os instrumentos que representem os avanços na legislação e nas instituições que lidam com a regulação e prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Desse modo, visamos uma abordagem qualitativa, e não quantitativa dos instrumentos e métodos analisados.

As normas selecionadas para esta análise foram: Lei de diretrizes nacionais para o Saneamento Básico 11.445/2007, posteriormente regulamentada pelo Decreto federal n. 7.217/2010; o Estatuto da Metrópole, a Lei n.13.089/15; a Lei complementar estadual n. 1.290/2016, que instituiu a Região Metropolitana de Ribeirão Preto no Estado de São Paulo; e os artigos 25, 174 e 241 da Constituição Federal.

### **4 A CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA À LUZ DO ESTATUTO DA METRÓPOLE – LEI N. 13.089/15**

Impende assinalar que uma nova modelagem jurídica de governança interfederativa



no âmbito das Regiões Metropolitanas tem ganhado força nos últimos anos. Essa ideia, apesar de já estar positivada na Constituição Federal de 1988 – artigo 241 –<sup>2</sup> apenas se concretizou com o advento do Estatuto da Metrópole, em janeiro de 2015.

Como ponto de partida, dever-se-á partir dos princípios básico elencados no Estatuto da Metrópole, os quais, convertidos em políticas públicas, devem alinhar os interesses dos diversos entes federados, a fim de dar maior eficiência na prestação e regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Os princípios que deverão ser observados pela Administração Pública são: i) a prevalência do interesse comum sobre o local; ii) o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; iii) a autonomia dos entes da Federação; iv) as especificidades regionais e locais; v) gestão democrática da cidade; vi) efetividade no uso dos recursos públicos e, por último, vii) a busca pelo desenvolvimento sustentável.

A realidade brasileira aponta uma ampla diversidade estrutural e econômica nos municípios, sendo que muitos não possuem recursos técnicos e financeiros suficientes para prestar e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico. Desse modo, a gestão associada permite não só a viabilização técnica e econômica dos municípios, mas também pode permitir uma prestação adequada desses serviços, de modo a minimizar os diversos problemas de saúde pública enfrentados na atualidade, seja por municípios pequenos, seja por aqueles de maior porte.

Rememora-se que, aos municípios, cabe não só o planejamento dos serviços públicos de saneamento básico, mas também a regulação, fiscalização e prestação desses serviços, ressaltando que essas últimas atividades elencadas constituem tarefa que poderá ser delegada a terceiros – artigo 31, Decreto federal n. 7.217/10.

A compreensão sobre o conceito de governança, no âmbito da Administração Pública, pode ser colocada como a definição de padrões, metas e estratégias entre os atores envolvidos em processos de função pública, visando o desenvolvimento eficiente a fim de se alcançar resultados satisfatórios com a implementação de políticas públicas setoriais.

De forma ímpar, Alaor Caffé Alves aponta que:

1) a ‘função pública’ (...) não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos,



<sup>2</sup> CF, Artigo 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.

bem como políticas de financiamento, operação de fundos etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.). (...)

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

Vê-se, pois, que tal conceito (função pública de interesse comum) distingue-se de modo singular do conceito de interesse local, o que demanda uma compreensão bem diversa entre a autonomia dos Municípios tradicionais, envolvendo apenas uma cidade, e a autonomia dos Municípios metropolitanos (ou de aglomerações urbanas ou de microrregiões) que estão inseridos em determinados complexos urbano-regionais, em comunhão recíproca, exigindo medidas interdependentes para dar conta de situações para as quais não pode haver resposta de cada Município isoladamente considerado. (ALVES, 2016, P. 13-44)

Neste ponto é importante cravar um novo marco: o início da derrocada de padrões hierarquizados na Administração Pública. Sendo que a noção de gestão associada deve ser vista como a comunhão de esforços e ausência de poder decisório concentrado, isto é, um processo horizontal e consensual, privilegiando não só o interesse público, mas também novos conceitos como a imposição do *accountability*, que pode ser visto como o dever de transparência alinhado à eficiência na gestão pública.

A título de menção, é de se observar que a governança interfederativa pode ocorrer tanto de forma compulsória, quando o Estado, através de lei complementar, cria uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, como também de forma voluntária, através dos convênios de cooperação ou consórcios públicos, nos termos do artigo 3º, II, e 24, da Lei federal n. 11.445/2007.

Sobre o tema, Gustavo Justino de Oliveira esclarece que:

Importante mencionar que a gestão associada permite a delegação da prestação, fiscalização e regulação dos serviços de saneamento básico. Somente o planejamento é indelegável, por se tratar de atividade que vincula a Administração Pública (art. 174, *caput*, da CF), não podendo o delegatário praticar ato que venha a vincular o delegante.

Em relação às atividades delegáveis, as hipóteses de delegação da prestação de serviços públicos de saneamento básico são mais amplas do que as das atividades de fiscalização e regulação. Nos termos do art. 15 da Lei nº 11.445/07, a delegação das atividades de fiscalização e regulação só poderá ser feita a órgão ou entidade de ente da Federação ou a consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços. Portanto, há duas possibilidades: a) uma atuação conjunta dos entes federativos, como na situação em que se cria uma agência reguladora consorcial, ou b) a delegação do exercício dessas atividades a órgão ou entidade de outro ente da Federação.

Além disso, para a realização das atividades de fiscalização e regulação, o consórcio público deverá adquirir personalidade de direito público. Essa exigência legal decorre da própria natureza dessas atividades, que são delegáveis a pessoas jurídicas de direito privado. (OLIVEIRA, 2016, p. 25)

Esse viés é especialmente nítido no Estatuto da Metrópole, que destinou capítulo próprio à governança interfederativa, estabelecendo princípios (já mencionados), diretrizes e um modelo de estrutura básica, pontos que serão analisados no próximo tópico.

Veja-se, portanto, que a concepção de governança interfederativa se encaixa feito luva encomendada às regiões metropolitanas, encontrando fundamento na necessidade de maior integração federativa e administrativa.

#### **4.1 O poder decisório compartilhado e a autonomia dos entes da Federação que integram a região metropolitana.**

Talvez o ponto principal e mais controverso dos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole reside na preservação da autonomia dos municípios pertencentes a uma determinada Região Metropolitana, assim como a fixação da competência para a realização das prestações de serviços públicos de interesse comum.

A regra de repartição de competências dos entes federados traçada na Constituição Federal de 1988 enumera poderes reservados à União são aqueles de questões de interesse nacional; aos Estados, os de interesse regional; e, aos Municípios, os assuntos de interesse local.

Em questão de saneamento básico, cabe à União fixar diretrizes para o saneamento básico – artigo 21, XX. Daí o advento da Lei federal n. 11.445/2007, posteriormente regulamentada pelo Decreto federal n. 7.217/2010.

Quanto a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, embora a doutrina especializada sempre se inclinou ao fixar a competência e a titularidade desses serviços serem municipais, os Estados continuavam a se declarar titulares, em razão dos investimentos previamente realizados no passado, além do lucro obtido pela prestação de empresas estaduais.



No julgamento da ADI 1.842/RJ, o Min. Nelson Jobim relembrou a polêmica:

O maior problema, partindo - se da premissa da titularidade municipal ou intermunicipal, é dar solução às relações que se estabeleceram, nos últimos anos entre os MUNICÍPIOS as COMPANHIAS ESTADUAIS. Isso porque, muitas vezes, somente por meio de uma prestação em escala (subsídios cruzados) e de forma universal é possível que o SANEAMENTO BÁSICO esteja presente em todos os MUNICÍPIOS, ricos e pobres. Além disso, tem-se presente também o problema dos investimentos já realizados pelas COMPANHIAS ESTADUAIS na montagem de sistema de ABASTECIMENTO DE ÁGUA e TRATAMENTO DE ESGOTO. Finalmente, é de se esclarecer ainda que alguns municípios, especialmente os deficitários ou que congregam comunidades carentes, têm interesse de conservar a prestação do serviço sob a responsabilidade das Companhias Estaduais. (STF, ADI n. 1842/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ: 16.09.2013)

Ao final, o Supremo Tribunal Federal referendou o posicionamento no sentido de a titularidade e a competência dos serviços de saneamento básico serem municipais.

A possível predominância do poder decisório do Estado, frente aos municípios, é preocupação que vem de longe, já sintetizada por José Afonso da Silva:

A região metropolitana no Brasil é (...) um conceito jurídico, já que assim se reputará a conurbação instituída nos termos do art. 25, § 3º, da CF. Isso não exclui (...) a existência do fenômeno como fato econômico, social, urbanístico. Mas sob esses aspectos, o fenômeno é inorgânico, empírico, problemático, ao passo que, definido juridicamente, toma forma, persegue organização, institucionaliza-se (...). O que dá essência ao conceito de 'região metropolitana', o que justifica, o que legitima sua definição por lei complementar estadual, é precisamente o fenômeno da conurbação, ou seja: a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-polo. (SILVA, 2012, p. 158-159)

Porém, se no passado os municípios eram apenas consultados, neste novo modelo, eles têm direito igualitário frente ao Estado, no processo decisório das questões que dizem respeito a governança interfederativa no âmbito das regiões metropolitanas.

Uma vez mais, preleciona Alaôr Caffé Alves:

(...) se os municípios não podem sair, também não podem renunciar à governabilidade metropolitana, donde a necessidade de uma garantia básica: a de que eles devem e podem participar das decisões regionais. Vale dizer, eles participarão do processo decisório, não mais como consultores, mas contribuindo para a tomada de decisões, em conjunto, em um conselho intergovernamental, a fim de decidirem a respeito das chamadas funções públicas de interesse comum. (...) Se ele [o município] não pode se excluir da região metropolitana, em contrapartida tem o direito de exigir sua participação decisória no plano intergovernamental, em conjunto com o próprio Estado (...). No entanto, estão obrigados a aceitar as decisões implementadas pelo conselho metropolitano, mesmo que haja inflexões e atuações em seu próprio território. (ALVES, 2001, p. 117- 131)



O que se está a debater praticamente esgota e desvenda a prestação e regulação dos serviços públicos de saneamento básico – interesse comum – no âmbito metropolitano, sendo certo que não de ser levados a efeito de forma conjunta pelo Estado e os Municípios que integram determinado ente regional. (OLIVEIRA, 2016)

Pontualmente sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico quando da instituição de uma Região Metropolitana, embora seja atribuída aos municípios, destaca-se que a prestação regionalizada sinaliza o interesse regional, o que resulta numa execução que deverá ser cooperada e colaborativa entre os entes pertencentes ao espaço metropolitano.

Daí decorre a necessidade de uma eficiente governança interfederativa. Desse modo, as decisões sobre sua organização, planejamento, prestação e regulação devem ser tomadas de forma conjunta em sede de instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil, do Estado e dos Municípios pertencentes à Região Metropolitana.

Essa ideia também pode ser extraída do julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 1842/RJ:

Assim, embora se reconheça que a autonomia municipal assegurada pela Lei Maior não pode ser esvaziada mediante a transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao Estado instituidor da entidade territorial, tal garantia que o texto magno assegura às comunas também não deve, de outra parte, atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo. Parece-me, portanto, que a gestão compartilhada das novas regiões, previstas no art. 25, § 3º, da CF, entre os Municípios e o Estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional. Com efeito, uma visão mais ortodoxa ou formalista da autonomia municipal inviabilizaria a administração desses entes regionais, resultando em uma indesejável fragmentação do processo de tomada de decisões, inevitavelmente tísido por uma ótica local, em detrimento dos interesses comuns. (STF, ADI 1842/RJ, Min. Rel. Gilmar Mendes, Dj: 16.09.2013)

Esse novo desenho de federalismo compartimentalizado<sup>3</sup> assinala que o entrelaçamento dos níveis de governo é uma regra básica iniciada pelos países europeus, e que deve ser replicada aqui no Brasil. Portanto, a compreensão de gestão compartilhada indica que os poderes e as competências devem ser exercidos conjuntamente, como ocorre nos chamados federalismo de integração.<sup>4</sup>

Paul Pierson, em sua ótica, esclarece que:



<sup>3</sup> Nesse sentido, Fernando Abrúcio explica que: 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. (ABRUCIO

<sup>4</sup> União Europeia.

No federalismo, devido à divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, frequentemente, pouco coordenadas (...). Mais do que um mero jogo de disputas, as relações intergovernamentais requerem uma complexa conjugação entre competição, cooperação e acomodação. (PIERSON, 1995, p. 448)

Na leitura da nossa realidade regional, Antônio Marcos Capobianco afirma que a prestação dos serviços públicos exige:

(...) a criação do novo arranjo institucional metropolitano, que não seja necessariamente um quarto nível de poder, mas que arrefeça as autonomias e integre de fato os atuais entes horizontal e verticalmente; e que, finalmente, seja representativo dos governos locais da região. (CAPOBIANCO, 2004, p. 8)

Conclui-se, portanto, que embora os serviços públicos de saneamento básico constituam serviço local, mesmo na região metropolitana, e os municípios sejam os titulares desses serviços, no espaço metropolitano, a prestação deve observar o interesse comum fixado na legislação estadual, e posteriormente decididas nos conselhos deliberativos com a participação paritária de seus entes, sem olvidar a necessidade da participação popular.

## **5 O SURGIMENTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS INTERMUNICIPAIS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE EMPÍRICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE RIBEIRÃO PRETO E A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA INTERMUNICIPAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO.**

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 (OLIVEIRA, 2014, p. 82)

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. [...]”.

No último dia 06 de julho desse ano, foi publicada a Lei Complementar n. 1.290, a qual cria 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, Guataparã, 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.

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 de saneamento básico. A fim de se ajustarem a legislação federal – no que concerne à regulação dos serviços de saneamento básico – os municípios pertencentes à Região Metropolitana de Ribeirão Preto possuem três alternativas: criarem, cada um, a sua própria agência reguladora de caráter municipal; delegarem a regulação à Agência Reguladora de Saneamento e Energia de São Paulo (ARSESP); ou criarem um ente regional na forma de consórcio público para regular os serviços públicos de saneamento de âmbito regional.

Destaca-se que a gestão associada tem se mostrado positiva quando se pensa em desenvolvimento regional, especialmente para diminuir custos e aumentar a abrangência dos serviços. Como experiência exitosa, aponta-se a criação da agência pioneira no Estado de São Paulo no tocante à regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, à ARES-PCJ



(Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí), instituída mediante consórcio público, atualmente conta com um quadro de 55 municípios associados, sendo 43 subscritores do protocolo que criou a agência, e 12 participantes mediante convênio com as respectivas prefeituras e os prestadores de serviços.

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto possui um conselho de desenvolvimento, de forma paritária, integrado pelos 34 chefes do poder executivo de cada um dos municípios que pertencem ao espaço metropolitano. Com poder normativo e deliberativo, decidem sobre a execução de planos, projetos, programas, serviços e obras. Também possui um Conselho Consultivo com representantes da sociedade civil, e dos Poderes Legislativos.

Como a atividade regulatória ainda não está bem definida pelos municípios integrantes à RMRP, sendo que alguns delegam a atividade à ARSESP, e outros sequer a executam, e levando em consideração que o custo de se criar um ente municipal é muito elevado, mostra-se um campo fértil para discussão a replicação do modelo paulista formatado e implantado pela ARES-PCJ, que após diversos estudos e reuniões, optaram pela modalidade do consórcio público. Ante a ausência de efetiva atividade regulatória e fiscalizatória na prestação dos serviços públicos de saneamento básico na Região Metropolitana de Ribeirão Preto, fica clara a necessidade de um ente regulador intermunicipal, independentemente da forma de sua prestação, se direta ou indireta, ou se através de contrato.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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.

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.

À luz dos princípios e diretrizes fixados no Estatuto da Metrópole – Lei 13.089/15 – mostra-se viável a realização de estudos de viabilidade econômica e técnica, pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, visando destacar a necessidade do



aprofundamento nos estudos acerca da constituição de uma agência reguladora interfederativa, na forma de consórcio público, para a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, visando a criação de uma agência reguladora dos serviços de saneamento básico, de âmbito regional.

Com o objetivo de regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento na RMRP, poderá ser utilizado como exemplo a constituição da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico das Bacias dos Rios Piraciva, Capivari e Jundiá – ARES/PCJ, que se apresentou como um modelo inovador, alcançando diversos resultados positivos como a redução de tarifas dos serviços prestados, a qualidade dos serviços, de um modo geral, além do incentivo da participação social.

Por derradeiro, não se pode olvidar as disposições do Estatuto da Metrópole, que trouxe disciplina jurídica as regiões metropolitanas, fixando de vez a ideia de governança interfederativa, ao destacar o caráter cooperativo, envolvendo o tripé formado pelo Estado, municípios e sociedade. Rememora-se, nesse sentido, que as entidades reguladoras têm que priorizar a aproximação da sociedade com os prestadores de serviços de saneamento básico, uma vez que essas podem também funcionar como mediadoras dos conflitos relativos ao setor.

## REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do saneamento**: introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007). Campinas: Millennium, 2007.

\_\_\_\_\_. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: J. Bushatskym, 1981.

\_\_\_\_\_. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo, a. 6, n. 21, jan,mar/2001.

\_\_\_\_\_. **Saneamento básico: a obscuridade jurídica e suas razões**. Revista Sanear, Brasília, 2008, n. 3, ago/2008.

ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Estabelece condições, procedimentos e metodologia de cálculo das tarifas a





serem observados pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dos Municípios associados à ARES-PCJ, quando do reajuste e revisão das tarifas de água e esgoto, e dá outras providências. Resolução n. 115/2015.

ARES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. **Saneamento básico: análise, diretrizes e perspectivas.** Jun. 1987.

BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, estados e municípios.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n. 11, 2007.

BRASIL. Lei n. 11.445/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e altera as Leis n. 6.766/1979; 8036/1990; 8666/1993; 8.987/1995; revoga a Lei n. 6.528/1978; e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Dimensionamento das necessidades de investimento para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no Brasil. Brasília, DF, 2003.

\_\_\_\_\_. ADI 1.842/RJ. Ministro relator: Maurício Corrêa. Voto do Ministro Nelson Jobim. Data: 08.03.2006. Supremo Tribunal Federal. Brasília.

BORGES. Alice Gonzáles. **Temas de direito administrativo: estudos e pareceres.** Belo Horizonte. 2004.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Titularidade do serviço de saneamento básico.** Revista de Direito Administrativo, v. 249, 2008.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Observatório das Metrópoles, 2015.



OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à lei 11.107/05.**

\_\_\_\_\_ **Parecer jurídico: Poder normativo das agências reguladoras.** 2016

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **O fortalecimento do pacto federativo através dos consórcios públicos regionais: a experiência de criação da Agência Reguladora de Saneamento PCJ.** 2014.

\_\_\_\_\_ **Regulação do saneamento básico: 5 anos de experiência da ARES-PCJ / organizadores,** Carlos Roberto de Oliveira, Dalto Favero Brochi, Carlos Roberto Gravina. 1. Ed. São Paulo: Essencial Ideal Editora, 2016.

SCAFF, Fernando Facury. In MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.). **Processo Administrativo Tributário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Setor de saneamento básico: aspectos jurídicos-administrativos e competências regulatórias.** Revista de Direito Administrativo. N. 237. 2004.