



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO

SECRETARIA DAS CIDADES

MICRORREGIÕES DO ESTADO DO CEARÁ

Maio 2021

1. Introdução

A regionalização é um instrumento de planejamento essencial para a prestação de serviços públicos. De tal modo, os entes municipais possuem a prerrogativa de adotar a gestão regional, com o intuito de melhorar planejar ações e planos integrados para a operação de serviços. Ao passo que os governos podem adotar referido modelo de prestação para sistematizar uma escala mais adequada para operacionalizar serviços entre os municípios, regiões e estados.

No caso específico da prestação de serviços públicos de saneamento básico, dois estados da Federação já possuem um modelo de regionalização em vigor, são eles: Bahia e Rio de Janeiro. Estes processos se iniciaram no final da década de 1990, com alterações nas constituições estaduais e, posteriormente, foram adotadas leis complementares estaduais que regulamentaram a gestão regionalizada.

Com o sucesso destas experiências e o reconhecimento da constitucionalidade da regionalização dos serviços de saneamento básico, passaram a ser discutidas alterações na Lei Nacional de Saneamento Básico que tornassem a prestação regionalizada um parâmetro para o planejamento e a alocação de recursos federais. Deste modo, a Lei federal 14.026, de 15 de julho de 20, dentre outros efeitos, alterou o artigo 50 da LNSB, que passou a vigor com a seguinte redação:

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

(...)

VII - à estruturação de prestação regionalizada;

2. Regionalização e autonomia municipal

Antes de adentrarmos no tema da regionalização propriamente dito, necessário se faz discorrer sobre os conceitos de cidade, de município e de sua autonomia dentro do espectro jurídico-institucional. Isso pois, não se deve confundir o conceito de cidade com o conceito de município, uma vez que são institutos jurídicos distintos. Tal distinção é importante pois é dela que deriva a autonomia municipal.

Desde a Grécia antiga, tem-se que a cidade é, essencialmente, um corpo formado pelos cidadãos, pelas pessoas, que se unem em busca de um bem comumⁱ. Nas palavras de José Ribeiro FERREIRA, *“a pólis era o concreto dos cidadãos, todos, e não o Estado como entidade jurídica abstrata”*ⁱⁱ, pelo que *“o aglomerado urbano e o território apareciam apenas como o local em que os homens construíram uma comunidade de hábitos, normas e crenças. Daí admitir-se que a pólis seja transferível para outro sítio”*ⁱⁱⁱ. Nesse sentido, portanto, pode-se afirmar que a cidade é uma verdadeira instituição, desde seu aspecto formal até o aspecto informal, uma vez que seu principal componente é o homem, de forma que, como afirma José Reinaldo de Lima LOPES, as *“casas fazem uma cidade, mas cidadãos fazem uma civilidade. As cidades são, portanto, um espaço humano, que se opõe e se distingue do espaço cultural, meramente geográfico”*^{iv}.

Já quando se fala em município, esse é um ente da federação, determinado pelos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, compreendido numa circunscrição territorial, juntamente com suas áreas rurais, urbanas e de expansão urbana - onde estão as cidades – sendo atribuída uma série de competências, mediante a dotação de independência, tanto política quanto de gestão. Assim, tem-se que o município é pessoa jurídica de direito público interno, com deveres-poderes executivos e legislativos próprios, estabelecidos pela Constituição Federal.

O traço mais marcante do Município é, portanto, a **autonomia política**, que, como ensina Massimo Severo GIANNINI, reside *“no fato de o órgão fundamental dos órgãos locais territoriais ser o povo em corpo eleitoral e de, conseqüentemente, tais*

entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa não do Estado-nacional, mas da própria comunidade”.^v

No caso brasileiro, do corpo de eleitores do Município se originam o Prefeito Municipal e os Vereadores, todos escolhidos pelo mesmo corpo de eleitores que, portanto, governa a si mesmo. Isso significa, também, que a orientação política do Município pode ser diferente, inclusive divergente, da orientação política hegemônica no nível regional ou nacional e, no que se referir aos assuntos que a Constituição Federal reconhece como de competência municipal, há que respeitar tal autonomia, do que se deriva que o Município ***possui o direito de pensar diferente.***^{vi}

Mas esse ente com identidade política pode, e muitas vezes deve, se unir a outros, de mesma natureza ou de outras esferas federativas, para a consecução de objetivos derivados de competências comuns ou, mesmo, para que matérias de competência estritamente municipal sejam tratadas de forma adequada. Dessa união em busca de um bem comum entre municípios que se origina a ideia de regionalização.

3. Prestação Regionalizada no Saneamento Básico

A prestação regionalizada, prática já consolidada no saneamento básico brasileiro, proporciona ganhos de escala que viabilizem a ampliação, a melhoria das condições da prestação dos serviços ou, ainda, a manutenção, de maneira permanente ou transitória, de subsídios cruzados que os sustentem. Esse é, inclusive, o que dispõe a LNSB, com as modificações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020, com relação aos princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico (art. 2º, XIV):

Art. 2º [...]

XVI – prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços;

Até então, a prestação regionalizada era compreendida apenas do ponto de vista do prestador e das características de como o serviço era prestado. Bastava que houvesse “um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não”, e que os serviços fossem prestados com “uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração”, bem como com “compatibilidade de planejamento” para que se caracterizasse a prestação regionalizada nos termos do então vigente artigo 14 da Lei Nacional de Saneamento Básico.

O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico alterou isso para caracterizar a prestação regionalizada a partir dos instrumentos que as formalizam, ou seja, deve ser ela derivada dos institutos da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião, previstos no art. 25, §3º, da CF/88, ou deve decorrer de consórcio público ou arranjo derivado de convênio de cooperação entre entes federados, caracterizando a gestão associada de serviços públicos nos termos do artigo 241 da CF/88.

Com as alterações e inovações trazidas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento básico, para fins de acesso aos recursos federais, há sete formas de **estruturas** de prestação regionalizada:

Compulsórias (não precisam de adesão do Município)

- 1) região metropolitana;
- 2) aglomeração urbana;
- 3) microrregião;

Voluntárias (precisam de adesão do Município)

- 4) consórcio público qualificado como URS ou como BR;
- 5) arranjo derivado de convênio de cooperação entre entes federados reconhecidos como URS ou como BR;

- 6) para manejo de RSU, limpeza urbana ou águas pluviais: consórcio público, mesmo **não** qualificado como URS ou como BR; e
- 7) para manejo de RSU, limpeza urbana ou águas pluviais: arranjo derivado de convênio de cooperação entre entes federados, mesmo **não** qualificado como URS ou BR.

Dispõe o art. 50 da nova redação da LNSB que a alocação de recursos orçamentários federais e os financiamentos de entidades federais (por ex., os concedidos pela CAIXA e pelo BNDES) devem observar, como novas condicionantes, “a estruturação de prestação regionalizada” e, ainda, “à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada” (art. 50, *caput*, incisos VII e VIII).

3.1. Microrregiões de Saneamento Básico

A *regionalização* é um instrumento apto para o planejamento, gestão e provisão de serviços públicos, sendo que, dentre as **estruturas de prestação regionalizada**, está a microrregião. A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 25, § 3º, que os Estados poderão instituir microrregiões, mediante lei complementar. Veja-se:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§ 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.

Fundamental se ter em conta que a microrregião compartilha o mesmo *regime constitucional* das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, uma vez que a Constituição previu para estes três institutos os mesmos requisitos primários, finalidades e forma de criação: (i) referem-se a *agrupamento de municípios*, logo se exigindo continuidade territorial; (ii) possuem por objetivo *integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*; e (iii) são instituídas mediante *lei complementar estadual*.

Doutro lado, o regime centralizador anterior trouxe muitas resistências dos Municípios, apoiados pelos movimentos que defendiam a redemocratização do país. Isso levou a um debate em que alguns defendiam que o instituto da região metropolitana, apesar de previsto na Constituição, não seria impositivo, que a integração dependeria de adesão *do Município*.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que “(i) o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal; (ii) a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico” (Segundos Embargos Declaratórios na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23nov2020).

Logo, apesar de não levar à centralização no exercício de competências, a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião são instrumentos de integração *compulsória*, não dependendo da adesão dos Municípios.

As microrregiões não foram conceituadas expressamente pelo Estatuto da Metrópole, ficando definidas apenas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, determinando a aplicação de suas normas às microrregiões com características

urbanas, *no que couber* (art. 1º, § 1º)¹. Doutro lado, como a caracterização destas unidades regionais **é competência do Estado-membro**, obviamente que tais conceitos podem variar – no sentido de que um determinado Estado faça opções sobre a Microrregião que, não necessariamente, deve ser coerente com as opções de outro Estado. Tal diferença é até natural, e é justamente para que isso aconteça que o constituinte previu esta competência aos Estados, retirando-a da União.

As diferenças entre as microrregiões, as aglomerações urbanas e as regiões metropolitanas, nesse esforço inútil de tentar uniformizar o que a Constituição quer assegurar que seja plural, podem ser descritas em dois fatores: (i) microrregiões são compostas por **municípios limítrofes** que não se configuram como uma mesma realidade urbana (por exemplo, como partes de uma mesma metrópole); e (ii) não há um grau de hierarquia entre os municípios, com a identificação de um Município que possua a centralidade da vida urbana.

Mas não só a doutrina realizou esse esforço. Também a jurisprudência, sob a influência da doutrina, e dos hábitos centralizadores do regime constitucional anterior, também atuou com esse mesmo objetivo.

A questão da regionalização já foi enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, em precedentes mais relevantes (Rio de Janeiro e Bahia), os quais serão analisados de forma mais minuciosa ao longo deste relatório. Contudo, para fins de

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

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

caracterização das unidades regionais, importa a contribuição do Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim, ao analisar o tema em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ, que versa sobre a matéria, faz a seguinte distinção entre os três tipos de região:

“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 MUNICÍPIOS próximos.

Já as MICRORREGIÕES sugerem o agrupamento de MUNICÍPIOS sem o fenômeno da conurbação”².

Vê-se que os três diferentes tipos de organização têm, para Nelson Jobim, como traço distintivo o grau de complexidade, sendo as regiões metropolitanas a espécie mais complexa e as microrregiões as dotadas de menor complexidade. Observe-se, também, que a normatividade que incide sobre as três espécies é, essencialmente, a mesma, dada a natureza por elas compartilhada.³

Alguns aspectos que são constantes da descrição da microrregião, dentre os quais, cabe ressaltar a disposição de que se trata de um agrupamento de municípios limítrofes que não orbitem em torno de um Município-polo, como se fossem parte de uma mesma cidade (ou metrópole). Aparece, também, nas legislações analisadas, comum que instituição das unidades regionais possui por objetivo permitir o planejamento e desenvolvimento integrado.

² ADI nº 1.842/RJ. Ministro relator: Luiz Fux. Plenário. Julgamento: 06/03/2013. Publicação DJ: 16/09/2013. fls. 80.

³ Note-se que o próprio texto da Lei nº 13.089/2015 permite essa compreensão, ao estatuir que regiões metropolitanas são aglomerações urbanas que constituem uma metrópole (art. 2, VII) e que a sua disciplina se estende às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas (art. 1º, §1º, I).

A LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007), por sua vez, com a redação conferida pela Lei nº 14.026/2020 (“Novo Marco Regulatório do Saneamento”), define como serviços públicos de interesse comum aqueles que “[...] *prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios*” (art. 3º, XIV).

Portanto, além das características já apontadas para a descrição da microrregião, tal entidade regional também se diferencia por ser uma estrutura de prestação regionalizada compulsória, na qual não é necessária a adesão dos municípios. Determinada característica é perceptível, uma vez que em que pese a necessidade de estudos, planejamento e transparência antes da constituição da unidade regional, sua criação é determinada por lei complementar estadual, que vincula os entes municipais, que deverão, se necessário, adequar suas próprias legislações para abarcar a microrregião.

4. Regionalização no Estado do Ceará: experiências anteriores e situação atual

No que tange à regionalização dos municípios cearenses, torna-se importante citar que vários estudos já foram realizados nas últimas décadas tendo como foco o planejamento.

Podem-se mencionar, por exemplo, o trabalho do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) atinente às mesorregiões e microrregiões geográficas, assim como a regionalização das macrorregiões de planejamento e microrregiões

administrativas do Ceará, elaboradas na década de 1990 pela Secretaria de Planejamento do Estado.

As mesorregiões e microrregiões geográficas do IBGE (Mapa 1) foram definidas almejando a organização do espaço geográfico, por meio de três dimensões: o processo social, como determinante; o quadro natural, como condicionante e; a rede de comunicação e de lugares, como elemento de articulação espacial. Através da análise integrada destas três dimensões possibilitou-se que o espaço delimitado tivesse identidade regional.

Especificamente para a delimitação das microrregiões geográficas, foram levados em consideração indicadores relativos à estrutura da produção primária, industrial e terciária, assim como os aspectos geoambientais e a interação espacial, avaliada a partir da área de influência dos centros regionais, que se constituem nos municípios com maior densidade populacional e atividade econômica.

Neste contexto, foram estabelecidas sete mesorregiões e trinta e três microrregiões no espaço geográfico cearense, ressaltando-se que as mesorregiões correspondem a agregações das microrregiões geográficas.

No tocante às macrorregiões de planejamento e microrregiões administrativas, cita-se que o Estado foi regionalizado em oito macrorregiões e vinte regiões administrativas, sendo que as macrorregiões de planejamento se constituem em combinações das microrregiões.

Desta forma, as macrorregiões, pelo quantitativo de áreas definidas, possuem heterogeneidade quanto aos aspectos socioeconômicos e geoambientais, citando, por exemplo, as macrorregiões de Sobral/Ibiapaba, Litoral Leste/Jaguaribe e Cariri/Centro Sul, ocasionando esta heterogeneidade dificuldades para ações de planejamento visando o desenvolvimento regional. Ressalta-se que este era o recorte territorial

adotado no Estado para fins de planejamento antes da concepção das 14 regiões de planejamento, no ano de 2015.

Vale mencionar que as microrregiões administrativas foram geradas levando em consideração critérios técnicos relacionados às potencialidades naturais, solidariedade social e polarização em torno de um centro urbano.

Outro trabalho de regionalização corresponde a constituição dos Territórios de Identidade Rural, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará (SDA). Este estudo considerou que os territórios são compostos por critérios multidimensionais que os individualizam, bem como por elementos marcantes que facilitam a coesão social, cultural e ambiental por intermédio da predominância de elementos rurais, chegando-se ao quantitativo de treze territórios.

Nesse sentido, a definição das regiões relativas aos territórios de identidade rural utilizou a base de dados do IBGE concernente as microrregiões geográficas, abordando também indicadores atinentes à densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes.

Menciona-se, ainda, que os municípios cearenses são classificados em regionalizações específicas utilizadas pelas secretarias do Governo para a aplicação de políticas públicas, além do poder judiciário, entre outras instituições. Cita-se, por exemplo, as coordenadorias regionais de saúde, os centros regionais de desenvolvimento da educação, as células de execução fazendária, as bacias hidrográficas, a regionalização para a gestão integrada de resíduos sólidos, entre outras.

Destaca-se que existem diversas metodologias para efetuar a regionalização de um território, abrangendo ferramentas específicas para delimitação de regiões polarizadas ou homogêneas, citando, por exemplo, o uso de modelos gravitacionais, por

fluxos, análise estatística fatorial e por *cluster*, além de ferramentas de análise espacial e geoprocessamento.

Cita-se que a atualização do recorte territorial para fins de planejamento e integração das diversas políticas públicas foi uma ação prioritária proposta no Plano de Governo do ano de 2015, a partir do emprego das regionalizações atinentes aos Territórios de Identidade e das microrregiões administrativas do Estado do Ceará.

Neste contexto, as regiões de planejamento foram criadas no ano de 2015 com vistas ao seu emprego no planejamento e monitoramento de políticas públicas, tão quanto para elaboração dos instrumentos de planejamento legal, como, por exemplo, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ressalta-se que o recorte regional deve, necessariamente, passar por uma revisão, pelo menos, a cada cinco ou dez anos, uma vez que as unidades municipais podem passar por diferentes mudanças, quer provenientes de desmembramentos político-territoriais, quer de intervenções na infraestrutura e admissão de novos fixos e novas intensidades dos fluxos.

Deste modo, a metodologia para proposição das regiões de planejamento^[1] contemplou uma pesquisa bibliográfica e documental objetivando avaliar a correlação espacial das diferentes regiões, empregando, principalmente, o material referente às regionalizações das microrregiões administrativas, territórios de identidade, microrregiões geográficas do IBGE e o trabalho do IPECE atinente ao modelo gravitacional para delimitação de *clusters* municipais^[2].

Recorreram-se também a outras regionalizações utilizadas no Ceará, nomeadamente as bacias hidrográficas, as coordenadorias regionais de saúde e os centros regionais de desenvolvimento da educação.

Para avaliação dos aspectos geográficos e socioeconômicos usou-se, ainda, os mapas (e indicadores) das Unidades Geoambientais, do Produto Interno Bruto (PIB), e seus setores econômicos, e do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM).

Por meio da análise integrada dos dados em ambiente de Sistema de Informações Geográficas (SIG), foi possível à elaboração da superposição georreferenciada das regiões antes adotadas analisando a correlação espacial entre as mesmas, a avaliação da base econômica de cada região, assim como a rede de fluxos aferida através do sistema viário, chegando-se a uma proposta de agregação municipal contemplando quatorze regiões.

Em síntese, a estratégia operacional consistiu em correlacionar espacialmente a regionalização das microrregiões geográficas do IBGE com as microrregiões administrativas, territórios de identidade rurais e IPECE (2006), identificando às associações comuns de regiões nestes recortes geográficos. Tal estratégia justifica-se, metodologicamente, uma vez que as microrregiões geográficas e microrregiões administrativas foram geradas utilizando critérios vinculados ao quadro natural, ao processo social e a rede de comunicação de lugares, conforme exposto anteriormente.

Importante mencionar que foram efetuados ajustes específicos na formação das regiões de planejamento após a correlação espacial empreendida de forma a contemplar questões relacionadas a fatores históricos (emancipação política), administrativos e geográficos.

Neste momento, foi fundamental o conhecimento adquirido por meio da realização dos PPA's anteriores por parte da equipe técnica da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), uma vez que se registraram demandas específicas das comunidades e gestores municipais quanto a maior afinidade regional dos municípios.

O Mapa 1, a seguir, exhibe as Regiões de Planejamento^[3] do estado do Ceará, sendo as mesmas: Cariri, Centro Sul, Grande Fortaleza, Litoral Leste, Litoral Norte, Litoral Oeste/ Vale do Curu, Maciço de Baturité, Serra da Ibiapaba, Sertão Central, Sertão de Canindé, Sertão dos Crateús, Sertão dos Inhamuns, Sertão de Sobral e Vale do Jaguaribe.

Mapa 1: Regiões de Planejamento do estado do Ceará. Fonte: Ceará em Mapas (IPECE).



Além dessas experiências, tem-se ainda a divisão do estado em bacias hidrográficas, sendo a unidade de planejamento de toda a gestão de recursos hídricos e estabelecida a partir de aspectos territoriais (Mapa 2).

Mapa 2: Bacias Hidrográficas e a Infraestrutura Hídrica do Estado do Ceará. Adaptado de IPECE (2020) e SRH (2020)



No setor de saneamento, a vertente de Resíduos Sólidos já passara por um processo de regionalização no âmbito das discussões para adequação da Política Estadual de Resíduos Sólidos, ainda em 2001. Foram realizadas diversas oficinas e participação de gestores governamentais, prezando-se sempre pela participação popular. Criou-se, desta, forma, bases para a sistematização da proposta e posteriormente da consolidação de uma regionalização de resíduos sólidos para o estado, apresentada no Mapa 3.

Mapa 3: Regiões de Resíduos Sólidos. Fonte: Ceará em Mapas (IPECE).



Assim, uma proposta de regionalização para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve considerar todas as experiências anteriores de regionalização.

Assim, no processo de criação das microrregiões de água e esgoto levou-se em consideração a delimitação das bacias hidrográficas, a divisão da infraestrutura operacional dos serviços de saneamento básico, bem como as particularidades sociais, econômicas e políticas dos territórios envolvidos, todos estes aspectos analisados de forma integrada em ambiente SIG.

Vale citar, ainda, que a divisão proposta abarca, em cada microrregião, uma das três regiões metropolitanas existentes atualmente no Ceará (Fortaleza, Sobral e Cariri), de forma a assegurar escala suficiente para a prestação dos serviços.

Ademais, para atendimento da Lei 11.445/2007, analisou-se também a integração da infraestrutura hídrica, tendo como base a infraestrutura existente e projetada através do Projeto Malha d'Água, conforme pode ser observado no MAPA 2.

Foram avaliados, por exemplo, a localização de estações de bombeamento de água, sistemas de adutoras de captação, eixos de transferência hídrica, sistemas de abastecimento de água, açudes monitorados, planejados e em construção, entre outros aspectos, resultando na proposta apresentada no Mapa 4.

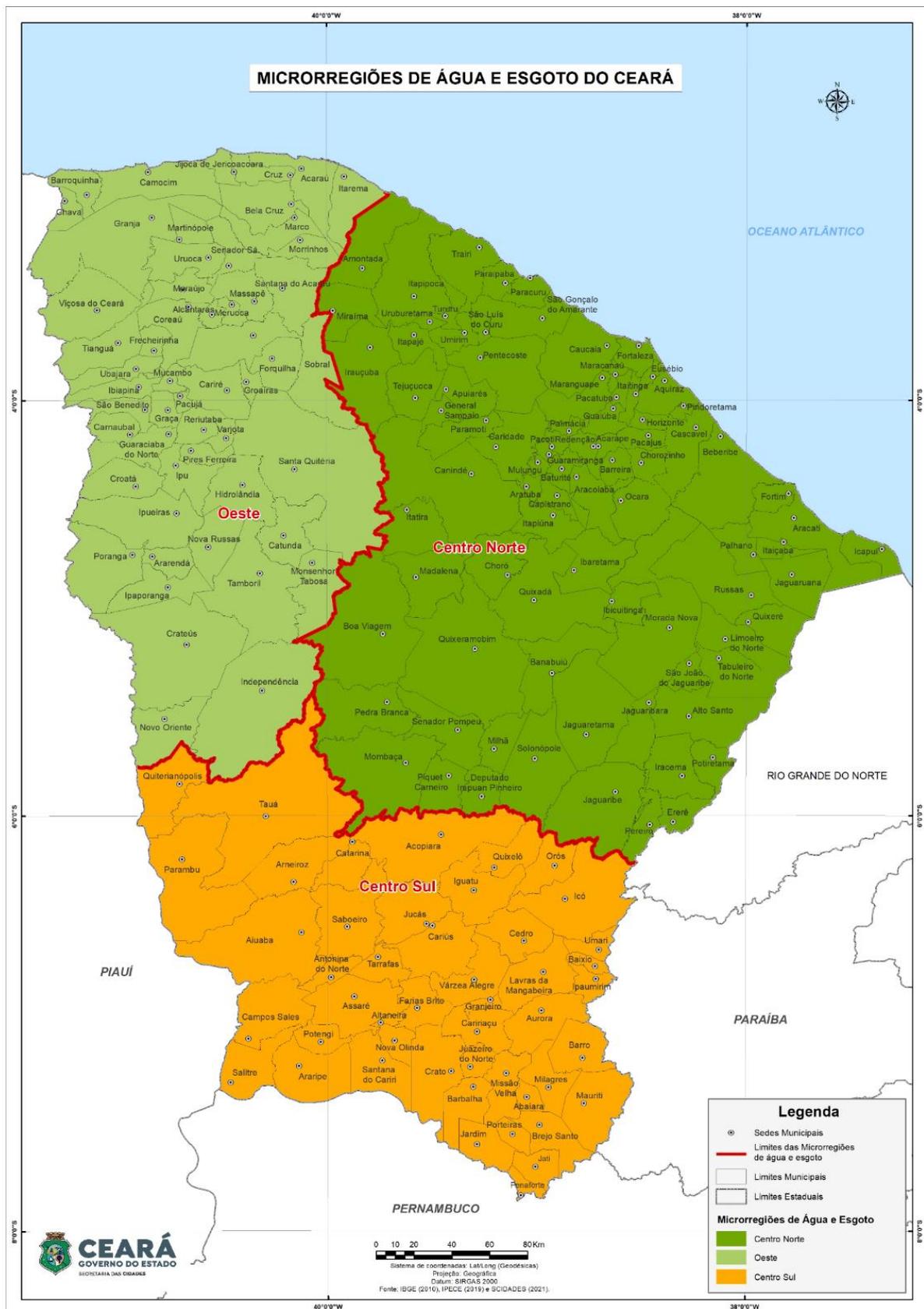
^[1] Detalhes metodológicos podem ser consultados no link: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_111.pdf

^[2] Detalhes metodológicos podem ser consultados no link: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_25.pdf

^[3] Indicadores geossocioeconômicos das regiões de planejamento podem ser consultados no Sistema Ipecedata: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br>

Mapa 4: Microrregiões de Água e Esgoto (Proposta)





5. Serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado do Ceará: aspectos infraestruturais (sistemas integrados)

No Estado do Ceará, a Política de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário é coordenada pela Secretaria das Cidades. Os serviços concessionados de 152 (cento e cinquenta e dois) municípios cearenses são operados pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece), e regulados pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados (ARCE), com atuação no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Porém, cabe destacar que embora a Cagece detenha a concessão para esgotamento sanitário de todos os 152 (cento e cinquenta e dois) municípios, somente 75 (setenta e cinco) deles tem serviços de esgotamento sanitário. Ademais, somente no município de Cariús não há contrato de prestação de serviços assinado.

Os 32 (trinta e dois) municípios cearenses restantes, têm seus serviços operados por entidades que integram a administração do titular, no caso Serviços Autônomos de Água e Esgoto (Saae`s) ou por um Departamento da Prefeitura Municipal, ou até mesmo por uma companhia de economia mista, como o caso da Sociedade Anônima de Água e Esgoto (Saaec) do Crato.

Acerca da cobertura desses serviços, estima-se que 78,86% da população cearense tenha cobertura de água por rede de abastecimento, concentrando-se o maior desafio na área rural, na qual se registra que 37,41% da população rural tenha acesso à sistemas de abastecimento de água. Por isso, o Governo do Estado tem continuamente investido vultuosos recursos na área rural através de projetos como o Programa Águas do Sertão, Projeto São José e Projeto de Integração do Rio São Francisco. Na área urbana, 92,26% da população tem cobertura de água, sendo os melhores índices concentrados nas regiões metropolitanas do estado. Quanto ao esgotamento sanitário, percebe-se que os índices são mais desafiadores, visto que o índice de cobertura de sistemas de esgotamento sanitário é de 31,16%, sendo que

41,22% da população urbana é servida por estas redes. Na área rural, soluções individuais, como as fossas sépticas são adequadas e bastante utilizadas.

Outra informação relevante é que o Estado do Ceará possui mais 7 (sete) Sistemas Integrados, sendo que nem todos eles se encontram em regiões metropolitanas, a saber:

- Groaíras, Massapê, Sobral, Hidrolândia, Senador Sá, Uruoca, Coreaú e Moraújo;
- Araripe, Antonina do Norte, Catarina e Parambu;
- Ibicuitinga, Itapiúna, Aracoiaba, Ocara, Caridade e Paramoti;
- Aracati, Fortim, Itaiçaba e Jaguaruana;
- Caucaia, São Gonçalo, São Luís do Curu, Umirim, Tururu e Uruberatama;
- Maranguape, Aquiraz, Aracoiaba, Beberibe, Chorozinho, Horizonte, Pacajus, Itaitinga, Pacatuba, Acarape, Barreira, Redenção e Chorozinho;
- Barroquinha, Chaval, Carnaubal, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, São Benedito, Tianguá, Ubajara, Viçosa do Ceará, Pires Ferreira, Reriutaba e Varjota.

Por serem integrados, esses sistemas requerem impreterivelmente de uma gestão interfederativa.

6. Serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado do Ceará: aspectos econômicos-financeiros

Sob o ponto de vista econômico-financeiro, com a finalidade de cumprir as metas estabelecidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico (2033 e 2039), os estudos que embasam o projeto de regionalização da prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário (anexo) levaram em consideração diferentes cenários, com simulações econômicas que demonstram a viabilidade econômica do modelo de regionalização proposto analisando o contexto empírico do

Estado do Ceará, em especial levando em consideração a amortização dos investimentos futuros, bem como os investimentos já realizados pela CAGECE.

Assim, o estudo prevê dois cenários distintos, abarcando a estimativa econômica em dois cenários distintos:

- (i) desconsiderando o desembolso de caixa, com a manutenção da prestação dos serviços públicos pela CAGECE e;
- (ii) assumindo o desembolso relativo ao valor que se destinaria ao ativo intangível/imobilizado não amortizado/depreciado da CAGECE no primeiro ano da projeção, em que há o pagamento de indenização à CAGECE ante aos contratos ainda vigentes.

Para fins de viabilidade econômica, o estudo considerou a Taxa Interna de Retorno (TIR) calculada com base no fluxo de caixa estimado para cada Microrregião nos diferentes cenários. Para tanto, a TIR é então comparada ao custo de capital referencial, definida pela ARCE – Agência Reguladora do Estado do Ceará em 7,08%. Assim, a viabilidade econômico-financeira só é constatada quando a TIR for superior aos 7,08%, caso contrário, constata-se pela inviabilidade. Essa viabilidade, por sua vez, é aferida sob a ótica do Valor Presente Líquido (VPL) do fluxo de caixa e considerando a TIR de 7,08%, conforme exposto acima. Assim, só há viabilidade econômico-financeira quando esse VPL é positivo.

Dito isso, o estudo demonstrou, dentro dos cenários estudados, que a viabilidade econômico-financeira só é verificada no cenário (i) em que há desconsideração do desembolso de caixa e com a manutenção da prestação dos serviços públicos pela CAGECE. Nessa estimativa, ainda, quando realizada por microrregião, verifica-se somente a viabilidade econômico-financeira para a microrregião correspondente aos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza

(Microrregião 3), considerando que as outras microrregiões não representam impacto ante suas baixas receitas, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Resumo das TIR's e VPL's da Versão A

Versão A				
TIR				
	Microrregião 1	Microrregião 2	Microrregião 3	Consolidado
Cenário Base	1,92%	-5,30%	16,66%	11,25%
Cenário 1	2,44%	-0,68%	16,56%	11,38%
Cenário 2	1,40%	-1,90%	18,44%	12,16%
Cenário 3	1,30%	-2,98%	18,37%	11,95%
VPL (Taxa 7,08%)				
R\$ mil (Valores de 2020)	Microrregião 1	Microrregião 2	Microrregião 3	Consolidado
Cenário Base	-340.350	-602.336	2.569.875	1.747.882
Cenário 1	-290.723	-442.085	2.268.088	1.618.602
Cenário 2	-273.219	-405.547	2.061.654	1.466.816
Cenário 3	-276.601	-454.914	2.046.253	1.408.256

Ainda, dentro desse mesmo cenário, o estudo demonstrou que as metas de universalização podem ser cumpridas em sua integralidade, por todas as 3 (três microrregiões) até o ano de 2033, mesmo sem a previsão de utilização de recursos da União, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Resumo simulação (Cenário 1)

	Cenário 1			
	Microrreg. 1	Microrreg. 2	Microrreg. 3	Cons.
Universalização Água	2033	2033	2033	2033
Universalização Esgoto	2033	2033	2033	2033
Projeção Até	2049	2049	2049	2049
Recursos OGU	Não	Não	Não	Não
SAAEs	Sim	Sim	Sim	Sim

Como resultado, portanto, denotou-se que só existe viabilidade econômico-financeira para a universalização dos serviços de água e esgoto, conforme previsão do Novo Marco do Saneamento Básico, considerando tarifas que respeitem a modicidade tarifária, com as seguintes condicionantes:

- (i) manutenção dos subsídios cruzados entre as microrregiões;
- (ii) não é necessário recorrer a recursos da União, desde que mantido o subsídio cruzado;
- (iii) manutenção da prestação de serviço pela prestadora atual, qual seja, a CAGECE.

O estudo realizado demonstra claramente a desigualdade existente em um único Estado e que, a exemplo dos outros Estados brasileiros, está presente em todo o país. Diz-se isso pois, segundo as simulações realizadas, apenas uma das 3 (três) microrregiões possuiria viabilidade econômico-financeira para cumprir as metas de universalização previstas no Novo Marco do Saneamento Básico, qual seja, a microrregião composta por todos os Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (Microrregião 3). Isso demonstra a necessidade de se regionalizar esse serviço público tão importante para a população. Com a regionalização, os Municípios, como detentores do poder concedente, terão a oportunidade de, em conjunto, buscar soluções e aprimoramentos para que sejam cumpridas as metas de universalização pelos prestadores desse serviço público.

Assim, para o caso da regionalização no Estado do Ceará, o estudo traz importantes resultados e que merecem destaque desde já, quais sejam:

- (i) a eventual ruptura dos contratos firmados com a atual prestadora dos serviços públicos, a CAGECE, inviabiliza, do ponto de vista econômico-financeiro, o cumprimento das metas de universalização determinadas pelo Novo Marco do Saneamento Básico;
- (ii) a eventual ruptura dos contratos firmados com a atual prestadora dos serviços públicos, a CAGECE, coloca em risco a viabilidade da microrregião definida pelos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza;
- (iii) a eventual ruptura dos contratos firmados com a atual prestadora dos serviços públicos, a CAGECE, coloca em risco a viabilidade de todas as microrregiões, mesmo considerando a manutenção do subsídio cruzado e o acesso a recursos da União.

Dessa forma, a regionalização proposta, por meio das 3 microrregiões, torna-se plenamente viável, se considerando os cenários positivos descritos acima. Ou seja, é factível, do ponto de vista econômico-financeiro, a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 31 de dezembro de 2039, conforme preceitua a meta estabelecida pelo Novo Marco do Saneamento Básico. Para isso, no entanto, importante a manutenção de subsídio cruzado entre as microrregiões, como sendo requisito fundamental para que os serviços sejam universalizados. Além disso, indispensável a manutenção dos contratos atuais, uma vez que o rompimento dos contratos vigentes acarretará o pagamento de indenizações no início dos fluxos, conforme descrito acima, tornando inviável a universalização e a operação dos serviços com tarifas que atendam a modicidade tarifária.

7. Proposta de regionalização: microrregiões de água e esgoto (natureza jurídica, competência e governança)

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, §3º, estabelece que os Estados da Federação, por meio de lei complementar estadual, podem instituir e agrupar Municípios limítrofes em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com o objetivo de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum.

Os serviços públicos de saneamento básico prestados no âmbito de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões urbanas instituídos por lei complementar estadual são considerados de interesse comum, desde que a infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário seja compartilhada entre dois ou mais Municípios, conforme a previsão do art. 3º, XIV, da LNSB, alterado pela Lei federal 14.026/2020.

Em linhas gerais, embora o Estatuto da Metrópole faça referência expressa às regiões metropolitanas e às aglomerações urbanas, dispõe o art. 1º, § 1º que o seu regime jurídico deve ser aplicado às microrregiões. Assim, de modo a identificar os requisitos necessários para a definição de estruturas de regionalização, devem ser estudados dois temas fundamentais: os **tipos de autarquias interfederativas**; e os **requisitos legais** para a sua constituição.

Quanto aos **tipos**, entendemos ainda que o Estatuto da Metrópole (abstraindo-se, mais uma vez, sua possível inconstitucionalidade) vincula o Estado ao atendimento de certos requisitos para a instituição de uma ou outra forma de autarquia interfederativa compulsória. Isso ocorre quando a lei fixa os elementos de existência para cada um dos diferentes tipos de autarquias interfederativas.

No que concerne às regiões metropolitanas, em sua redação original, o Estatuto da Metrópole as definia como aglomerações urbanas que configurasse uma metrópole, sendo essa o “*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” (inciso V).*

A redação, porém, impunha limitações significativas à caracterização das regiões metropolitanas e à autonomia dos Estados para instituí-las – praticamente subordinando o legislador complementar estadual à atos da direção do IBGE - e, por esse motivo, em 2018, foi substituída pela definição já existente no âmbito da Constituição Federal.^[1] Remanesceu, então, na redação atual, a restrição de que os Estados **não podem instituir regiões metropolitanas que contemplem Municípios que não sejam limítrofes**.

Na mesma linha, não será possível definir aglomerações urbanas quando não estiver presente nenhum elemento de complementariedade funcional e integração de dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (art. 2º, I). A Lei impôs, portanto, que, para fins de aglomeração urbana, para além do caráter da territorialidade, deve haver, ainda, um dos vetores de complementariedade e integração.

A LNSB, por sua vez, com a redação conferida pela Lei nº 14.026/2020, trouxe conceitos novos que merecem aqui análise, porque **podem** ter repercussão sobre o tema aqui tratado:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de

infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais;

XV - serviços públicos de saneamento básico de interesse local: funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município;

A primeira questão é saber a utilidade do conceito de **serviços públicos de saneamento básico de interesse comum**.

No campo da nova redação da LNSB o conceito é utilizado apenas uma vez, no conceito de **universalização**, que é compreendido como “*ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do caput deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários*” (art. 3º, caput, III).

Mais uma vez confirmando a péssima técnica legislativa do Novo Marco Regulatório do Saneamento, a referência não faz sentido, porque não é razoável imaginar-se a universalização apenas nas situações de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões que, como se viu, é a mencionada no inciso XIV do caput da nova redação do artigo 3º da LNSB. Talvez a remissão correta seja para o inciso I do caput deste mesmo artigo 3º da LNSB, o qual descreve quais são os serviços públicos de saneamento básico. E eis novamente a nova redação da LNSB com seus dispositivos enigmáticos...

Afastada essa única hipótese de menção expressa ao conceito, necessário se verificar se ele foi mencionado de forma indireta. O que nos leva a analisar a nova redação do caput do artigo 8º da LNSB:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:
I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Como se pode verificar, o inciso II da nova redação do *caput* do artigo 8º da LNSB **não menciona** a expressão **serviços públicos de saneamento básico de interesse comum**, mas apenas a expressão **interesse comum**, que pode se referir a coisa completamente diferente, qual seja, o conceito de **funções públicas de interesse comum** mencionadas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, a saber:

Art. 25. (...)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas **de interesse comum**.

Como sabido, e é facilmente percebido pelo texto expresso da Constituição Federal, quem institui a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião é o Estado, por meio de lei complementar. Pela mesma razão, é o Estado quem, também por meio de lei complementar, define quais funções públicas de interesse comum constituem matéria da competência da entidade intergovernamental que instituiu – até porque a estrutura de governança e administrativa, com definição de recursos técnico e políticos devem ser mobilizados, é matéria vinculada às competências que se deseja exercer em regime colegiado, por decorrência do interesse comum (ou seja, a “forma segue a função”).

Talvez também por isso, afirmou o Supremo Tribunal Federal, que tais definições cabe ao **arbítrio do legislador complementar estadual** estando, porém, sujeito ao controle de constitucionalidade, pelos meios adequados. Acórdão proferido

na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, especialmente o voto do Min. Teori Zavascki).

De qualquer forma, fica a dúvida de qual seria a exata mensagem do inciso II do *caput* do artigo 8º da nova redação da LNSB, eis que pode ser uma destas duas hipóteses:

(i)	<p>Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:</p> <p>I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;</p> <p>II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de (serviços públicos de saneamento básico de) interesse comum.</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>ou</p>
(ii)	<p>Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:</p> <p>I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;</p> <p>II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei</p>

	complementar estadual, no caso de (funções públicas de) interesse comum.
--	---

Evidentemente que o correto é a segunda opção. Observe-se que o texto do dispositivo legal, ante à conhecida péssima redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento, é pleonástico: “Municípios (...) integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, **instituídas por lei complementar estadual**”.

Ora, toda e qualquer região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, por expressa dicção de comando constitucional, deve ser instituída por *lei complementar estadual*. E, como parece evidente, o pleonasma apenas prosseguiu “instituída por lei complementar estadual, no caso de (função pública) de interesse comum”. Pleonasma, porque toda e qualquer região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, também por expressa dicção de comando constitucional, somente pode ser instituída em face de *função pública de interesse comum*.

Doutro lado, o conceito de **serviços públicos de saneamento básico de interesse comum**, como se viu, se constituiu da junção de duas circunstâncias: (i) a existência de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; e (ii) compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios.

Porém, o inciso II da nova redação do *caput* do artigo 8º menciona já o compartilhamento, porque qualifica o Estado e os Municípios que, não só integram algumas das autarquias interfederativas compulsórias do § 3º do artigo 25 da CF/88, mas diz expressamente que tais entes “compartilham efetivamente instalações operacionais”, e, observe-se, instalações operacionais **não adstritas ao serviço público**

de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário (podendo, por exemplo, ser o destinação final de resíduos sólidos).

Como se verifica, o inciso II da nova redação do *caput* do artigo 8º da LNSB, portanto, se refere à situação **diferente** da adotada no conceito de *serviços públicos de saneamento básico de interesse comum* cunhada pelo inciso XIV do *caput* da nova redação do artigo 3º da LNSB (porque esta última somente menciona as instalações operacionais dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário).

Contudo, mesmo claro este aspecto, necessário se saber se o requisito de *compartilhamento de instalações operacionais*, prevista na lei federal, de alguma forma influencia a competência que a Constituição Federal atribuiu ao legislador complementar estadual, nos casos de constituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

Observe-se que esse aspecto possui largo alcance, porque se o pré-existente *compartilhamento de instalações operacionais* for requisito para lei complementar estadual que institui região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, essa exigência nova pode atingir inclusive as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões existentes, consolidadas por décadas antes da edição do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

Há aqui que se fazer uma advertência. Como se viu, a União não tem competência legislativa em matéria de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, porque a Constituição Federal a prevê como uma **faculdade** do Estado-membro, ao qual compete decidir (i) quais municípios integrar mediante uma autarquia interfederativa compulsória (desde que contíguos); quais matérias serão consideradas funções públicas de interesse comum (de forma a identificar a competência da mencionada autarquia interfederativa compulsória) e, em razão destas funções públicas, qual a estrutura de governança necessária. Isso é decidido, como

afirma o STF, caso a caso, em razão das peculiaridades locais, submetidas ao arbítrio do legislador complementar estadual (sob o qual pode ser exercido, também em cada caso, o controle de constitucionalidade).

Tanto é assim, que tramitava no Senado Federal a Proposta de Emenda Constitucional nº 13, de 2014, cujo objetivo era, justamente, prever para a União competência legislativa no que se refere às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. O dispositivo proposto prevê uma lei complementar federal para cuidar dessa matéria.

Logo, não há que se falar que a lei ordinária federal tenha, sem qualquer apoio na Constituição Federal, condicionado ou disciplinado o exercício de competência legislativa que, especificamente, o ordenamento constitucional prevê para os Estados, em regime de lei complementar. A PEC nº 13/2014 não foi aprovada, não se alterou o texto da Constituição Federal para se permitir isso – e mesmo que tal alteração tivesse ocorrido, caberia à uma lei complementar federal, não à lei ordinária federal, esse papel.

Contudo, apesar da análise realizada acima, o dispositivo do Novo Marco Regulatório do Saneamento não é inconstitucional. Isso porque não obriga que somente integre região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião municípios que compartilhem determinadas infraestruturas de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário. O que ela disciplina, como *diretriz para o saneamento básico* (cuja instituição é competência da União no artigo 21, XX, da CF/88), é que onde for instituída região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião em que se preveja o saneamento básico como função pública de interesse comum, integrem ditas autarquias interfederativas compulsórias todos os municípios que compartilhem tal espécie de infraestrutura – ou seja, não pode municípios que compartilhem infraestruturas de saneamento básico serem divididos, parte em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião e parte fora dela.

Em síntese: todos os municípios que compartilham uma determinada infraestrutura de saneamento básico devem integrar uma mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião – caso instituída –, porém nem todos os municípios que integram uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião devem compartilhar infraestruturas do serviço público de saneamento básico.

Para ficar claro, reiteramos o texto dos incisos XIV e XIV da nova redação do *caput* do artigo 3º da LNSB:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais;

XV - serviços públicos de saneamento básico de interesse local: funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município;

Como dito o conceito de *serviços públicos de saneamento básico de interesse comum*, cuja utilidade é bastante reduzida, é composto pela soma de dois elementos ***α*** - região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião e ***β*** - compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios.

Já o conceito de *serviços públicos de interesse local* se caracteriza pela ausência de um elemento: ***β*** - compartilhamento de instalações operacionais de

infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios.

Resumindo:

Serviço público de interesse comum: $+\alpha + \beta$

Serviço público de interesse local: $-\beta$

Porém os dois conceitos não esgotam todas as hipóteses. Isso porque pode haver região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, onde o serviço público de saneamento básico foi considerado como função pública de interesse comum (por exemplo, para fins de planejamento) e não há compartilhamento de infraestrutura do serviço público de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário (ou que se prevê tal infraestrutura apenas para o futuro). Esta hipótese ($+\alpha - \beta$), como se vê, não foi abarcada pela classificação.

Outra hipótese também não disciplinada, é a de haver compartilhamento de infraestrutura sem que haja região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

Cabe aqui um exemplo.

Em S. Paulo, os Municípios de Salto, Indaiatuba, Itu e Cabreúva formaram um consórcio público, para criar uma reservação de água bruta para atender os respectivos serviços municipais de água e esgoto (autarquias municipais). Não há região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; não há necessidade de participação do Estado, mas se está construindo (inclusive com recursos do Orçamento Geral da União) infraestrutura a ser compartilhada. Esta quarta hipótese ($-\alpha + \beta$) também ficou de fora da classificação.

Facilmente se conclui que não se pode dar a esta classificação um alcance que ela não possui. Repete-se, e o texto legal é claro nesse aspecto (e, por isso, não é

inconstitucional): todos os municípios que compartilham uma determinada infraestrutura de saneamento básico devem integrar uma mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião – caso instituída –, porém nem todos os municípios que integram uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião devem compartilhar infraestruturas do serviço público de saneamento básico.

De qualquer forma, o Supremo Tribunal Federal já fixou os critérios que devem orientar o reconhecimento do saneamento básico como função pública de interesse comum em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, em especial no Acórdão proferido quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ.

E, recentemente, quando já em vigor o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico (e talvez até por causa disso...), no julgamento dos embargos de declaração da já mencionada ADI nº 1842-RJ, o STF reiterou os critérios que, com base na Constituição Federal, fixou para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas que tenham por função pública de interesse comum o saneamento básico: “[...] seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos”. As primeiras, como se vê, se originam da necessidade de compartilhar (no presente ou no futuro) infraestruturas ou recursos naturais, e as segundas compreendem as hipóteses de subsídio cruzado para viabilizar a prestação em Municípios menos favorecidos.

Existindo um ou outro dos elementos caracterizadores, poderá o Estado-membro instituir a respectiva autarquia interfederativa compulsória. Não é, contudo, repita-se, obrigado a fazê-lo, pois trata-se de mera faculdade que lhe reconhece a Constituição Federal sendo, ainda, o Estado-membro autônomo para desempenhar dita competência.

Ainda, deve-se destacar que um Município pode integrar, por exemplo, uma Microrregião de Saneamento Básico e, ainda, uma Região Metropolitana de Transporte Público, integrando duas autarquias interfederativas compulsórias, em razão de políticas públicas que originam *funções públicas de interesse comum* diferentes, e que podem levar a que se agrupem Municípios diferentes (em um caso, por exemplo, em razão da bacia hidrográfica; noutro, em razão da infraestrutura viária e das dinâmicas de mobilidade urbana).

Passa-se, então, aos requisitos para a constituição de referidos instrumentos de regionalização. Primeiramente, com relação à **forma de constituição**, deve-se atentar que, os tipos de regionalização regradados pelo art. 25, § 3º, da Constituição Federal – a saber, microrregiões, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas – serão, necessariamente, objeto de lei complementar, enquanto as unidades regionais de saneamento demandarão apenas a aprovação por lei ordinária.

Quanto ao **conteúdo mínimo**, porém, independentemente do tipo de autarquia interfederativa compulsória escolhida, a lei instituidora deverá contemplar em seu bojo, por imposição lógica (e também por previsão do art. 5º do Estatuto da Metrópole):

- I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;
- II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;
- III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e
- IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Especificamente com relação à governança interfederativa, para além de determinar a obrigatoriedade de que a lei instituidora trace definições concretas quanto ao seu funcionamento e organização, o Estatuto da MetrÓpole instituiu, ainda, diretrizes gerais^[5], bem como uma estrutura básica, que deverá ser composta por: (i) *instância executiva*, composta pelos representantes do Poder Executivo das unidades federadas componentes; (ii) *instância colegiada deliberativa*, com representantes da sociedade civil; (iii) *organização pública*, com funções técnico-consultivas e (iv) *sistema integrado* de alocação de recursos e prestação de contas (art. 8º).

Finalmente, faz-se necessário destacar que, em termos de **procedimento**, o Estatuto da MetrÓpole impôs, ainda, a observância de elaboração de estudos técnicos de regionalização precedentes e a realização de audiência pública, que envolva todos os Municípios pertencentes à unidade territorial (art. 3º, § 2º).

No âmbito do saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020 conferiu às agências reguladoras competência para autorizar a dilação dos prazos de universalização dos serviços quando **estudos técnicos demonstrarem a inviabilidade econômico-financeira** da prestação regionalizada, mesmo com o agrupamento de Municípios (art. 11-B, § 9º, LNSB).

Observa-se, então, a relevância que ganham referidos estudos, especialmente em seus aspectos econômico-financeiros, para fins de definição das estruturas de regionalização, uma vez que fundamentarão não apenas a justificativa para o agrupamento dos Municípios (nos termos da orientação do STF), mas, também, para indicar a viabilidade ou inviabilidade de cumprimento das metas de universalização.

[1] Na redação dada pela Lei nº 13.683/2018: *“VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;”*

[2] SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 290.

[3] ADI nº 1.842/RJ. Ministro relator: Luiz Fux. Plenário. Julgamento: 06/03/2013. Publicação DJ: 16/09/2013. fls. 80.

[4] Note-se que o próprio texto da Lei nº 13.089/2015 permite essa compreensão, ao estatuir que regiões metropolitanas são aglomerações urbanas que constituem uma metrópole (art. 2, VII) e que a sua disciplina se estende às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas (art. 1º, §1º, I).

[5] Estatuto da Metrôpole: *“Art. 7 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;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.”

9.1. Autarquia Interfederativa

Como parte da Administração Indireta, há as autarquias, e, dentre estas, merecem aqui destaque as *autarquias interfederativas*, as quais são entidades definidas como pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa que integram a Administração Indireta de mais de um ente da Federação.

Justamente por serem pessoas de Direito Público, as autarquias podem ser titulares de interesses públicos, de tal modo que prestam suas funções administrativas a fim de garantir o interesse comum, acerca de seu funcionamento e de como se relaciona com o Governo. Sobre este ponto, Celso Antônio Bandeira de Mello explica:

Sendo, como são, pessoas jurídicas, as autarquias gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas, como ao diante melhor se esclarece. Constituindo-se em centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do Estado, seus assuntos são assuntos próprios; seus negócios, negócios próprios; seus recursos, não importa se oriundos de trespasse estatal ou hauridos como produto da atividade que lhes seja afeta, configuram recursos e patrimônio próprios, de tal sorte que desfrutam de “autonomia” financeira tanto como administrativa; ou seja, suas gestões administrativa e financeira necessariamente são de suas próprias alçadas - logo, descentralizadas.⁴*

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30ª Edição. Malheiros Editores. São Paulo, p. 164.

Assim sendo, as autarquias, enquanto entidades da Administração indireta, possuem certa autonomia, que se reflete tanto em seus aspectos financeiros quanto na execução de suas funções e em sua responsabilização perante terceiros. É dizer: em assuntos que concernem às autarquias, a responsabilidade do Estado é meramente subsidiária, de tal modo que eventuais pleitos devem ser propostos contra as autarquias e não contra o Estado. Isso é reforçado tendo em vista que as autarquias não são subordinadas a nenhum órgão do Governo.

A distinção entre os entes da Administração Direta e Indireta foi positivada pelo legislador, através do Decreto-lei nº 200/1967, no qual ao se falar da Administração Indireta, se enumeram algumas entidades que a integram, conforme se lê no art. 4º, inciso II, do referido decreto:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Em que pese o fato de que o Decreto-lei nº 200/1967 não é hierarquicamente superior a qualquer legislação ordinária, a distinção acima mencionada parece ter sido abarcada pela Constituição Federal de 1988.

Isso porque é possível compreender que a Constituição prestigia a caracterização de Administração Indireta e Direta em seu texto, como por exemplo no caput do art. 37. Além disso, a Constituição também prevê no art. 25, §3º, a instituição de autarquias interfederativas compulsórias, quais sejam, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A opção do constituinte por essa descentralização mediante a instituição de entes da Administração Indireta se explica por diversos motivos. Primeiro, deve-se ter em mente que é uma opção que busca a eficiência dos atos administrativos. Ainda, a opção do constituinte traça um compromisso perene com as políticas públicas sagradas na Constituição, de modo a tentar blindar as entidades de inconstâncias político-partidárias que possam intervir na concretização das políticas públicas e dos objetivos das autarquias. Não por outra razão é que se garante uma autonomia funcional e orgânica às autarquias.

Diante de todas essas características, cumpre destacar a relevância da análise de possibilidade de utilização de instrumentos jurídicos aptos a conferir capacidade interfederativa de gestão dos serviços e obras relacionados. É o caso, entre outros, do instituto do consórcio público, criado pela Lei 11.107/2005, que atribuiu uma peculiar configuração jurídica de autarquia interfederativa a essa instituição. É dizer, trata-se de uma autarquia que integra, ao mesmo tempo, a administração indireta de todos os entes federativos que constituem o consórcio. Note-se que o consórcio público pode, diretamente, incumbir-se de prestar o serviço público, bem como delegá-lo aos particulares (por concessão ou permissão), ou ainda delegar a sua prestação a um ente da Administração por meio de um contrato de gestão.

Tais medidas foram previstas de forma expressa na Lei Complementar nº 162/1998 que instituiu a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, ao prever, no seu art. 10 a possibilidade de criação de consórcio intermunicipais pelos municípios para realização de ações e serviços de interesse comum, no seguinte sentido:

Art. 10. Os municípios poderão criar consórcios intermunicipais para a realização de ações, obras e serviços de interesse comum.

Parágrafo único. Os consórcios deverão ser autosuficientes em termos financeiros, não devendo onerar os demais municípios da Região Metropolitana que deles não participem.

Logo, as autarquias interfederativas cumprem também a função de organização, planejamento e/ou execução de competências dos entes da Federação que as integram. Aqui vale destacar o que afirma Wladimir Antônio Ribeiro ao descrever a entidade analisando a relação entre Regionalização e Autonomia Municipal:

A região metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião é uma pessoa jurídica ou, como afirma a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é uma entidade intergovernamental. Logo, possuem natureza de autarquia interfederativa compulsória, assemelhando-se ao consórcio público que, em geral, adota a forma de autarquia interfederativa voluntária.⁵

Vale destacar que as autarquias se caracterizam como entes públicos regionais, sem personalidade política, com certa autonomia para o estabelecimento de normas de natureza administrativa, relativas ao planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse público.

O Supremo Tribunal Federal já teve que se debruçar acerca das características das autarquias. No contexto do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, na qual o objeto da discussão era a instituição de região metropolitana e competência para a prestação dos serviços de saneamento básico, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, em seu voto-vista afirmou o seguinte:

“se a região metropolitana é um conceito jurídico que institucionaliza um fenômeno empírico, a saber, a existência de núcleos urbanos contíguos, com interesses públicos comuns, correspondendo, na abalizada lição de Alaor Caffé, a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política,

⁵ RIBEIRO, Wladimir Antônio. Regionalização e Autonomia Municipal. São Paulo, 2021. Pág. 6.

*torna-se, então, necessário compreendê-la a partir de noções que superem a visão tradicional que se têm da própria federação”.*⁶

Ainda na ADI nº 1.842/RJ, o Supremo Tribunal Federal buscou destacar que, apesar da natureza compulsória das autarquias interfederativas, posto que sua instituição se dá mediante Lei Complementar Estadual que independe da adesão dos municípios, isso não significa que há uma transferência de competências. Ou seja, os municípios que integrem determinada autarquia interfederativa não poderão ter suas competências usurpadas por outro ente da federação. Isso porque, as autarquias interfederativas são instrumentos de organização, planejamento e execução de funções de interesse público, pensadas para proporcionar maior eficiência à atividade administrativa, o que não significa que se pode subtrair a autonomia municipal, sagrada na Constituição (Art. 34, inciso VII, alínea c).

O Supremo Tribunal Federal também foi provocada a se manifestar acerca da Lei Complementar nº 48, de 10 de junho de 2019, que instituiu as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado da Bahia, legislação que possui dispositivo que atribuiu ao Colegiado Microrregional, composto pelos prefeitos e pelo governador do Estado, a competência de *“autorizar Município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão ou de contrato de programa”*.

Apesar da disposição legal, o Município de Brumado instaurou licitação com o objetivo de delegar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sem contar com a autorização do Colegiado Microrregional. O Município ingressou com a Reclamação nº 37.500, ao ter a licitação suspensa, e o STF entendeu que a previsão da lei complementar estadual não fere a Constituição Federal

⁶ (Brasil, STF. ADI 1.842-RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 16/09/2013, p. 242 e 243).

e é legítima, com fundamento nos precedentes daquela Corte, que reconhecem o papel integrador das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões

A Lei nº 14.206/2020, no intuito de incentivar a regionalização da prestação de serviços públicos de saneamento básico, inseriu algumas alterações relevantes que se relacionam a temática ora exposta. Por isso, ao disciplinar a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, o art. 8º da referida lei, instituiu em seus incisos a possibilidade da prestação, mediante autarquias interfederativas compulsórias. Veja-se:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

II - **o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.**

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

I - **fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;**

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

Não obstante, nota-se a intenção do legislador em ressaltar que não se trata de mera centralização arbitrária. Considerando que há uma preocupação em destacar que a prestação regionalizada poderá ser adotada por municípios que compartilhem instalações operacionais. A aludida cautela está em consonância com o objetivo de

organização, planejamento e consecução de interesses comuns inerentes às autarquias interfederativas.

9.2. A Autarquia Interfederativa na Regionalização do Ceará

O modelo de autarquia interfederativa proposto para a regionalização no Estado do Ceará vai de acordo com o tópico acima e, sobremaneira, com algumas características específicas que merecem especial atenção para não restarem questionamentos.

Inicialmente, define-se que a autarquia interfederativa, de competência derivada, de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de Direito Público, tendo por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas do planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos de saneamento básico, em relação aos municípios que as integram, dentre elas:

- I. aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, na área de saneamento básico, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que a integrem, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
- II. apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades na área de saneamento básico que tenham impacto regional;
- III. aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais na área de saneamento básico, como sugestões ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual;

IV. comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca dos planos relacionados com os serviços na área de saneamento básico.

No entanto, importante pontuar que com esse modelo de autarquia interfederativa não se está propondo a criação de uma estrutura estatal com novos servidores e novas sedes, mas sim a alocação do aparato estatal que já possui competência para tanto, em prol do correto funcionamento da microrregião. Ou seja, inexistente a necessidade de uma estrutura administrativa para o seu correto funcionamento, bem como não existe previsão de orçamento para o específico funcionamento da autarquia, uma vez que a sua composição se dá na forma como posta acima.

9.3. A Governança Interfederativa

A governança interfederativa se caracteriza como compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Ao disciplinar a governança interfederativa das entidades regionais, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) determinou a observância dos seguintes princípios:

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

III – autonomia dos entes da Federação;

- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – **gestão democrática da cidade**, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ;
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Observa-se, portanto, que o legislador se preocupou em garantir que a governança interfederativa de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões se efetivasse de forma democrática e representativa, observando as peculiaridades de cada ente da Federação. Não por outra razão, dentre os princípios apontadas como referência, estão o compartilhamento de responsabilidades, autonomia dos entes da Federação e gestão democrática das cidades.

A preocupação em garantir a representatividade dos Municípios que compõem a unidade territorial se justifica pelas origens da regionalização no país. Isso porque, quando a Constituição Federal de 1967 positivou pela primeira vez as regiões metropolitanas, não contava com uma estrutura de governança que zelasse pela representação democrática dos Municípios e, portanto, o que ocorria era que as competências eram concentradas no Estado. Wladimir Antônio Ribeiro explica como efetivamente funcionavam as regiões metropolitanas naquela experiência legislativa:

A estrutura de governança daquelas regiões metropolitanas previa um Conselho Deliberativo, presidido pelo governador do Estado e por mais cinco membros, um deles escolhido pelo governador em lista tríplice elaborada pelo prefeito da Capital, outro em lista tríplice elaborada pelos demais prefeitos dos Municípios metropolitanos e os três outros membros de sua livre escolha. **Na prática, este modelo servia para transferir para o governo estadual as decisões sobre como deveriam ser exercidas as competências municipais, servindo para viabilizar a centralização de poderes típica daquele período histórico.**⁷

⁷ RIBEIRO, Wladimir Antônio. Regionalização e Autonomia Municipal. São Paulo, 2021. Pág. 7.

No contexto do autoritarismo centralizador que caracterizava a operacionalização das unidades regionais naquele período, os entes municipais adquiriram uma justificada aversão a compor regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Os Municípios temiam que através desses instrumentos tivessem suas competências usurpadas pelo Estado. Contudo, em 1995, no contexto da Câmara da Reforma do Estado – no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) –, liderada por Bresser Pereira, instituiu a governança interfederativa, tendo como uma de suas metas “[...] a capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas”

Há, de tal modo, uma progressiva mudança no caráter das unidades regionais de desenvolvimento. Buscava-se um outro modelo que proporcionasse o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum, sem que as competências dos Municípios fossem transferidas para os Estados. Não por outra razão, o Estatuto da Metrópole, além de prever princípios que devem ser observados na governança interfederativa, também estabeleceu diretrizes específicas. Veja-se:

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; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

É possível notar que há uma atenção especial para a participação dos membros da sociedade civil na gestão das entidades regionais, bem como uma preocupação em garantir o compartilhamento da tomada de decisões. Ora, tais disposições se alinham com o cerne do desenvolvimento regional, que deve considerar as diferenças e particularidades dos entes da Federação que compõem cada unidade regional.

À luz da Constituição Federal de 1988, isso não poderia ser diferente, pois, se por um lado, há a previsão de gestão associada de serviços públicos (art. 241), também é assegurada a observância da autonomia municipal, enquanto princípio constitucional (art. 34, inciso VII, alínea c). Portanto, há a intenção de que os Municípios tenham sua autonomia reservada e, ao mesmo tempo, possam prestar os serviços públicos a seus cidadãos, de forma eficiente, contando com recursos da União. A opção pela prestação regionalizada atualmente não significa um retorno ao passado centralizador da legislação, pelo contrário, busca uma alocação de recursos eficiente

que contemple Municípios com características semelhantes objetivando o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o Estatuto da MetrÓpole estabeleceu em seu art. 8º uma estrutura básica que deverá ser observada na governança interfederativa de unidades regionais de desenvolvimento. É possível notar, portanto, que não há uma hierarquização entre os entes da federação e almeja-se um processo decisório que contemple a totalidade dos membros de cada Colegiado:

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.

Além da preocupação do legislador em assegurar que não houvesse uma uniformização que ignorasse as demandas dos entes que compõem cada unidade territorial, o Supremo Tribunal Federal também já se manifestou para reafirmar a autonomia dos Municípios. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, considerações importantes foram feitas pelo Ministro Relator Gilmar Mendes ao avaliar a inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum:

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 para preservação do autogoverno e da autoadministração dos Municípios.⁸

⁸ STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, Redator para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 28.2.2013, acessível em: (Acórdão acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>) .

É possível concluir que tanto a legislação quanto a jurisprudência caminham no sentido de assegurar o autogoverno e a autoadministração dos Municípios. A prestação regionalizada não busca retirar competências dos Municípios, mas garantir que cada ente possua acesso a recursos e a uma estrutura eficiente para a prestação dos serviços. Nesse sentido, há um empoderamento dos Municípios que poderão compartilhar estruturas e experiências bem-sucedidas na prestação dos serviços, sem, no entanto, perder espaço no processo decisório, tendo em vista que sua autonomia é protegida pelo Estatuto da Metrópole, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, cabe ressaltar que tendo em vista os incentivos postos na Lei n 14.026/2020 para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o Decreto nº 10.588/2020 que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União mencionado na referida lei, buscou reafirmar a necessidade de estruturação de um mecanismo de governança interfederativa. De tal modo, o inciso III do art. 3º, condiciona a existência do apoio financeiro da União à comprovada estruturação de um mecanismo de governança. Veja-se:

Art. 3º A União prestará apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020, nos termos do disposto do art. 13 da referida Lei, para a realização de uma ou mais das seguintes atividades, no que couber, condicionado à existência de disponibilidade orçamentária e financeira:

I - definição das unidades regionais de saneamento básico de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º, especialmente nas áreas que compreendem Municípios cujos serviços sejam prestados pelas companhias estaduais de saneamento básico;

II - processo de adesão do titular do serviço público de saneamento básico a mecanismo de prestação regionalizada;

III - **estruturação da forma de exercício da titularidade e da governança em cada mecanismo de prestação regionalizada, de modo a se fixarem as responsabilidades de cada ente federativo e a melhor forma de gestão;**

9.4. A Governança na Regionalização do Estado do Ceará

O modo de governança proposta no processo de regionalização do Estado do Ceará segue os preceitos trazidos pela nova legislação federal, bem como com os julgados recentes sobre o tema.

Inicialmente, a estrutura de governança de cada autarquia microrregional será composta por um **Colegiado Microrregional**, um **Comitê Técnico** e um **Conselho Participativo** e pelo **Secretário-Geral**. Tal estrutura busca que as decisões sejam tomadas de forma democrática e dentro dos interesses da microrregião, em mais um movimento em prol do empoderamento dos Municípios nesses processos decisórios.

Para tanto, o **Colegiado Microrregional** será composto por um representante de cada Município, integrante ou conveniado à microrregião, e por um representado do Estado do Ceará. Com isso, as deliberações passam a ter especial importância para os Municípios integrantes da microrregião, que terão seus anseios e necessidades levados em consideração, seguindo as regras dispostas em lei. No caso, a lei prevê que esse colegiado deliberará somente com a presença de representantes de antes da Federação que, somados, detenham a maioria absoluta do número total de votos. Dessa forma, fica explícita a importância, de igual forma, da participação dos Municípios nas tomadas de decisões do colegiado, não apenas incentivando-os, mas também condicionando que as deliberações detenham essa composição majoritária.

Os votos, por sua vez, são definidos de forma a corroborar com a ideia acima, de empoderamento dos Municípios nas deliberações da microrregião, sendo importante que frisar que cada Município terá direito a, pelo menos, um voto no Colegiado Microrregional. Assim, os Municípios detêm 60% dos votos, sendo que cada

Município terá seus votos distribuídos proporcionalmente à sua população. Já os outros 40% dos votos serão do Estado do Ceará.

Tal forma de distribuição de votos encontra discussão levantada pela AGU – Advocacia Geral da União no Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 6339 sobre a Lei Estadual da Bahia sobre o mesmo assunto, na qual se afirmou que a porcentagem de 50% para o estado seria inconstitucional. Além disso, no mesmo STF, tanto na ADI 2077-BA, como na ADI 1.842-RJ, ficou expresso que é necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos Municípios. Isso pois, em caso de voto contrário do estado nessas situações, seria impossível os demais Municípios deliberarem dentro do colegiado microrregional, uma vez que, conforme dito acima, é necessária a maioria absoluta dos votos para tanto. Dessa forma, como um mecanismo de evitar a concentração do poder decisório, parece adequado que os Municípios detenham a maioria (40%) e o Estado a minoria (60%) dos votos do colegiado microrregional.

O **Comitê Técnico**, por sua vez, será composto por 3 (três) representantes do Estado do Ceará e por 8 (oito) representantes dos Municípios. Sobre sua composição, nota-se uma vez mais a importância à participação do Município na microrregião a qual pertence, com os Municípios em posição francamente majoritária no órgão técnico que deve se pronunciar antes da deliberação do Colegiado Microrregional. Dado isso, o Comitê Técnico tem como finalidade apreciar de maneira prévia as questões a serem levadas ao Colegiado Microrregional, inclusive providenciando estudo técnicos que a fundamentem. Outra função importante é assegurar a prévia manifestação do Conselho Participativo em questões de alta relevância para a microrregião.

Além disso, esse **Comitê Técnico** também tem como função criar Câmaras Temáticas, quando necessário, onde temas específicos de interesse da microrregião

serão debatidos, admitindo a participação de técnicos de entidades públicas e privadas. Trata-se, portanto, de buscar uma maior democracia na discussão de temas que afetam a microrregião, onde o amplo debate permite a melhor tomada de decisões.

Importante pontuar que a presidência do **Comitê Técnico** será exercida pelo **Secretário-Geral**, o qual será eleito pelo **Colegiado Microrregional**, dentro os membros do **Comitê Técnico**, podendo ser exonerado a qualquer momento, quando deliberarem a maioria de votos do Colegiado. Ainda, quando da vacância de seu cargo, ou impedido seu titular, o Secretário-Executivo de Saneamento da Secretaria de Estado das Cidades deverá exercer tal função interinamente.

Sobre o **Secretário-Geral**, tem-se que ele é o representante legal da entidade intergovernamental, que é a microrregião, com atribuição para executar as deliberações do Colegiado Microrregional. Nota-se, no entanto, que sua função é, precipuamente, de caráter técnico e executor, uma vez que delibera sobre as questões técnicas junto ao Colegiado Microrregional, em conformidade com o Comitê Técnico que preside, mas, todavia, não possui poder de voto no Colegiado.

Por fim, compondo a estrutura de governança, há o Conselho Participativo, o qual como o nome sugere, abre as portas para a participação da sociedade civil nos processos deliberativos e decisórios das microrregiões. Tanto o é que sua composição se dá por: 5 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa e 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional. Busca-se, com isso, uma maior simetria entre os Municípios, sejam eles de pequeno ou grande porte, e o prestador do serviço público. Assim, a estrutura de Microrregião irá aumentar a escala do Poder Concedente, contrabalanceando uma relação que é, historicamente, desequilibrada. Nesse ponto, uma vez mais, evidencia-se o empoderamento dos Municípios que ao alcançarem maior escala, terão uma situação de equilíbrio em face do prestador e um poder de interlocução muito maior com o Governo do Estado, a fim de defender seus interesses.

Note-se, portanto, que a participação da sociedade civil, além dos Municípios, tem maior espaço dentro de uma estrutura microrregional, cumprindo o princípio do controle social previsto no Art. 2º, inciso X, do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 11.445/2007).

8. A microrregião de água e esgoto de Sobral

- a. Fundamentos de ADI 1842/RJ - (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)

A análise de como se deu a regionalização do Estado do Rio de Janeiro é relevante neste Relatório, na medida em que, submetido à análise do Supremo Tribunal Federal, deu origem a um *leading case* (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ).

A ADI 1.842/RJ foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), buscando-se a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º a 11 da Lei Complementar Estadual nº 87, de 16 de dezembro de 1997 e dos arts. 8º a 21 da Lei ordinária nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, ambas editadas pelo Estado do Rio Janeiro.

De um lado, a LC 87/1997 trata da instituição, composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos. Também define as funções públicas e serviços de interesse comum. Do outro, a Lei 2.869/1997, dispunha sobre o regime de prestação do serviço público de transporte

ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico daquele Estado. Vejam-se os dispositivos impugnados pela ADI 1.842/RJ: [\[1\]](#)

LEI COMPLEMENTAR 87, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1997

"Art. 1º - Fica instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangara tiba , Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum.

§ 1º - Os distritos pertencentes aos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que vierem a se emancipar, passarão automaticamente a fazer parte de sua composição.

§ 2º - Salvo a exceção prevista no parágrafo anterior, as alterações que se fizerem necessárias na composição ou na estrutura da Região Metropolitana serão estabelecidas por lei complementar.

Art. 2º - Fica instituída a Microrregião dos Lagos, integrada pelos Municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum.

Parágrafo único - Aplica-se a este artigo, no que couber, o disposto nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 1º desta lei.

Art. 3º - Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais, notadamente:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua

política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais;

II - saneamento básico, incluindo o abastecimento e produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

III - transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga;

IV - distribuição de gás canalizado;

V - aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, e o controle da poluição e preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

VI - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e

VII - habitação e disciplina do uso do solo.

Art. 4º - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 13 (treze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembleia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - dois representantes da Capital do Estado, indicados pelo Prefeito para a Região Metropolitana;

II - quatro representantes dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

III - dois representantes da Assembleia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

IV - um representante da sociedade civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

V - um representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

VI - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Secretários de Estado com atribuições inerentes ao tema;

VII - um Vereador representante das Câmaras Municipais, componentes da Região Metropolitana, eleito pela maioria das Câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.

Art. 5º - São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, a ser submetido à Assembleia Legislativa, que conterá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum;

II - Elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

III - Elaborar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns;

IV - Elaborar seu Regimento Interno.

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal.

Art. 6º - Compete ao Estado:

I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas

para o seu cumprimento e controle;

II - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei;

III - a coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano;

IV - o estabelecimento, através da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle;

V - exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano;

VI - promover, acompanhar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos de que trata o item anterior, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo;

VII - a atualização dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

Art. 7º - Ao Estado compete, ainda, conforme o disposto no artigo 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano, previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 39 desta lei, e, ainda, na hipótese em que, abrangendo a dois ou mais municípios integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a prestação dos serviços for realizada através de sistemas integrados entre si, bem como a fixação das respectivas tarifas, obedecidos os preceitos estabelecidos no artigo 175 da Constituição Federal e demais normas aplicáveis à espécie.

§ 1º - O Estado poderá transferir parcialmente, mediante convênio, aos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a aglomerações urbanas e a microrregiões, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços a ele cometidos.

§ 2º - Ficam ratificados e validados todos os ajustes celebrados entre o Estado e os Municípios da Microrregião dos Lagos, destinados à regulação e concessão dos serviços públicos de saneamento.

Art. 8º - Os órgãos setoriais estaduais deverão compatibilizar seus planos, programas e projetos

relativos às funções públicas e serviços de interesse comum na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Plano Diretor Metropolitano.

Art. 9º - Os planos, programas e projetos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão observar o disposto no Plano Diretor Metropolitano.

Art. 10 - O Poder Executivo, na qualidade de órgão executivo da Região Metropolitana, exercerá a sua atividade através da sua Administração Direta e Indireta.

Art. 11 - Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, constituído por 11 (onze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembleia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - três representantes dos municípios que compõem a Microrregião dos Lagos, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

II - um representante da sociedade civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

III - um representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

IV - dois representantes da Assembleia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

V - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado;

VI - dois vereadores representantes das câmaras Municipais da Microrregião dos Lagos, eleitos pela maioria das câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.

LEI ORDINÁRIA 2.869, DE 18 DE DEZEMBRO DE 1997

Art. 8º - No prazo que a lei federal venha a permitir, a tarifa limite poderá ser reajustada, de acordo com os critérios contratuais, independentemente do disposto no artigo 9º desta Lei, e desde que seja

aprovada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, e seja dada ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

Parágrafo único - A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ terá o prazo de 30 (trinta) dias para se manifestar sobre o pedido de reajuste.

Art. 9º - AS tarifas contratualmente fixadas serão ordinariamente revisadas a cada 5 (cinco) anos, com base no custo dos serviços, incluída a remuneração do capital.

§ 1º - Na ocorrência de fato econômico que altere o equilíbrio econômico-financeiro da contratação, as tarifas poderão ser revisadas para mais ou para menos, mesmo em prazos inferiores ao fixado no caput deste artigo, dando-se prévia ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 2º - O limite da tarifa sofrerá revisão, para mais ou para menos, sempre que ocorrer a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a assinatura do contrato, quando comprovado seu impacto, salvo o imposto sobre a renda, e desde que seja aprovado pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, dando-se prévia aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

§ 3º - A metodologia de revisão das tarifas contratualmente fixadas levará em conta a necessidade de estímulo ao aumento da eficiência operacional através da composição de custos, considerada sua evolução efetiva, e da produtividade das concessionárias ou permissionárias.

Art. 10 - Para fins de revisão, as concessionárias ou permissionárias apresentarão à Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, uma proposta de revisão das tarifas contratualmente fixadas, para vigorar subsequentemente como tarifas limites instruída com as informações que venham a ser exigidas pela referida Agência.

§ 1º - A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ terá o prazo de 30 (trinta) dias para se manifestar sobre o pedido de revisão.

§ 2º - O prazo a que se refere o parágrafo anterior poderá ser suspenso por uma única vez, caso a Agência Reguladora dos Serviços públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ determine a apresentação pelas concessionárias ou permissionárias de informações adicionais, voltando o prazo a fluir a partir do cumprimento das exigências.

Art. 11 - O serviço público de saneamento básico compreende todo o ciclo da água e englobará:

I - o abastecimento e produção de água, desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, a sua adução, tratamento e reservação;

II - a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final;

III - o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos;

IV - o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

Art. 12 - O Estado do Rio de Janeiro, através da Agência Reguladora dos Serviços públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, deverá estabelecer critérios de regulação para os setores referidos nos incisos I a IV do artigo 11 desta Lei, conforme definição do plano de Serviço de Saneamento Básico para a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 13 - As tarifas do serviço público de produção de água, fixadas contratualmente pelo Estado na forma dos artigos 12, 14, 19 e 30 da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, constituirá o limite máximo a ser cobrado pela concessionária produtora à concessionária distribuidora, observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único – O serviço público de produção corresponderá ao abastecimento de água, compreendendo sua captação, tratamento e adução, para posterior distribuição ao público consumidor final.

Art. 14 - As tarifas do serviço público de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, fixadas contratualmente na forma do artigo 13 supra, também deverão constituir o limite máximo a ser cobrado dos usuários pela concessionária distribuidora, observado o disposto nesta Lei, incluindo-se como seu custo a tarifa de produção.

Parágrafo único - O serviço público de coleta e tratamento de esgoto sanitário compreenderá seu transporte e disposição final.

Art. 15 - Na hipótese de prestação de serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, cujo objeto abranja também a produção de água e seja prestado pela mesma pessoa jurídica, será fixada tarifa única que corresponda a contraprestação pela totalidade dos serviços prestados.

§ 1º - A concessionária responsável pela prestação dos serviços públicos na forma prevista no caput: deste artigo, deverá ter controle em separado que identifique os custos de cada um dos segmentos que compõem o ciclo da água elencados nos incisos I a IV do artigo 11 desta Lei.

§ 2º - Observado o disposto no artigo 19 desta Lei, a Agência Reguladora dos serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ deverá levar em conta os aspectos específicos de cada sistema na fixação, revisão e reajuste da tarifa.

Art. 16 - O reajuste das tarifas do serviço público de saneamento básico, englobando a produção e distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário, será realizado em observância ao critério previsto no art. 8 2 desta Lei.

Art. 17 - As tarifas do serviço público de saneamento básico, englobando a produção e distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário, contratualmente fixadas, serão revistas a cada 5 (cinco) anos, com base no custo dos serviços, incluída a remuneração do capital, aplicando-se o disposto nos artigos 92 e 10 desta Lei.

Art. 18 - Não serão considerados para efeitos de revisão das tarifas limite os investimentos custeados pelos usuários, ou por terceiros, inclusive aqueles com instalações e conexões.

Art. 19 - A estrutura tarifária, contendo os limites tarifários que poderão ser praticados pela concessionária na produção, distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, deverá estar indicada de forma clara e transparente no respectivo contrato de concessão e individualizada por região, classe de consumidor e faixa de consumo, vedada a pessoalidade na concessão de qualquer benefício tarifário.

Parágrafo único - A concessionária poderá apresentar à Agência Reguladora de Serviços públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, em conjunto com a proposta de revisão das tarifas contratualmente fixadas, sugestão de revisão da estrutura tarifária, que deverá ser apreciada no

mesmo prazo e nas mesmas condições fixados para a apreciação da revisão das tarifas.

Art. 20 - Caso haja descumprimento dos prazos conferidos na presente Lei ou no contrato de concessão pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ, as concessionárias ou permissionárias poderão colocar em prática as condições constantes da respectiva proposta de reajuste ou revisão das tarifas.

§ 1º - Pronunciando-se a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ fora do prazo a ela conferido, as concessionárias ou permissionárias estarão obrigadas a observar, a partir de então, as condições constantes do pronunciamento, operando-se as compensações necessárias, no prazo que lhes for determinado.

§ 2º - Caso a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro – ASEP/RJ não aprove o valor da tarifa reajustada ou revisada proposto pela concessionária ou permissionária, deverá ser apresentada à concessionária ou permissionária a respectiva decisão, devidamente fundamentada, expondo de maneira clara e precisa as razões do indeferimento do pedido e indicando o valor correto do limite de reajuste ou revisão que poderá ser praticado.

Art. 21 - O Estado poderá, desde que comprovado o relevante interesse público e assegurado o retorno adequado aos investimentos a serem realizados, determinar à concessionária dos serviços públicos de distribuição e de coleta e tratamento de esgoto, dando-lhe prazo razoável, que passe a prestar o serviço concedido em determinadas áreas que não tenham sistema de distribuição e estação de tratamento em funcionamento, ou que passe a atender às necessidades de usuários especiais.

§ 1º - O não atendimento pela concessionária à determinação, por qualquer outro motivo que não seja o comprovado compromisso de fornecimento para outros usuários de toda a água por ela adquirida ou produzida na hipótese do artigo 15 desta Lei, implicará na imediata perda da exclusividade contratual sobre a área objeto da determinação, podendo o serviço, a critério do Estado, passar a ser prestado mediante nova concessão para a área ou subconcessão parcial da já existente, em condições de prestação dos serviços correspondentes àquelas oferecidas à concessionária.

§ 2º - Na hipótese prevista no parágrafo anterior, será assegurado à concessionária distribuidora e à concessionária produtora, inclusive em ocorrendo o disposto no artigo 15 desta Lei, o recebimento de remuneração adequada pela utilização de seus sistemas de produção e de distribuição, obrigando-se a

nova concessionária ou subconcessionária, conforme o caso, a arcar com seu respectivo pagamento.

§3º - A determinação do Estado, para ser eficaz, deverá delimitar, obrigatoriamente, a área a ser atendida.

Como é possível depreender da leitura dos artigos supramencionados, a temática central discutida na ação constitucional é a legitimidade das disposições normativas que, ao instituírem região metropolitana do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos, transferiram do âmbito municipal para o âmbito estadual competências administrativas e normativas próprias dos entes municipais, referentes aos serviços públicos de saneamento básico.

A ação foi julgada **parcialmente** procedente por maioria, declarando-se a inconstitucionalidade de alguns dos dispositivos arguidos – a saber, do § 2º do art. 4º; do inciso I e 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 Lei Complementar nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21, da Lei Ordinária nº 2.869/97 do Estado do Rio de Janeiro.

O relator do feito, Ministro Maurício Corrêa, entendeu que as ADIs^[2] estariam prejudicadas quanto ao Decreto 24.631/1998 e aos arts. 12, 2º, 4º e 11 da LC 87/1997, em face das alterações legislativas supervenientes que mudaram suas redações. Já no que tange aos demais dispositivos impugnados, o Relator julgou a ação totalmente improcedente, diferindo dos outros ministros do Tribunal.

Segundo ele, o Estado do Rio de Janeiro tinha legitimidade para instituir conglomerados urbanos, sem que isso afrontasse a autonomia municipal. O mencionado ministro é enfático ao afirmar:

“Não é razoável pretender-se que, instituídos esses organismos, os Municípios que os compõem continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma **comunhão, superior de interesses**, daí porque a autonomia a eles reservada sofre naturais limitações oriundas do próprio destino dos conglomerados de que façam parte.

Seria o mesmo que relegar à total inocuidade a legislação complementar e, por via reflexa, a permissão constitucional, sujeitando toda a população regional a ações ilegítimas de uma ou outra autoridade local. Nesse caso, o Estado assume a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços metropolitanos, com a participação ativa dos Municípios enquanto membros dos Conselhos Deliberativos e coautores do Plano Diretor. A competência municipal acaba, pois, mitigada, ria hipótese, pela permissão contida no § 3º do artigo 25 da Carta Federal.”¹³¹. [grifamos]

De outra parte, iniciando as divergências, o ministro Joaquim Barbosa entendeu que, aos moldes preconizados pela Constituição, *“o estabelecimento de uma região metropolitana não significa pura e simples transferência de competências para o Estado”*.

O art. 5º da LC 87/1997, por sua vez, trata das atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cuja composição é tratada no art. 4º. Segundo o ministro Nelson Jobim, a expressão *“a ser submetido à Assembleia Legislativa”* do inciso I é manifestamente inconstitucional, porque *“o dispositivo submete as deliberações do Conselho Deliberativo, em matéria de Plano Diretor Metropolitano, a uma aprovação da Assembleia Legislativa do Estado”*, pelo que *“é clara a submissão das opções políticas da reunião de interesse dos Municípios ao órgão legislativo estadual”*.

No que se refere ao parágrafo único do art. 5º, ao estabelecer que o Estado poderá conceder ou permitir serviços para fins de unificação e execução dos serviços comuns, entendeu-se que, de fato, há uma verdadeira promoção de

transferência de competências ao Estado sem conferir responsabilidade alguma aos municípios – seja diretamente, seja através do Conselho Deliberativo. Isso segundo o ministro Joaquim Barbosa, é inconstitucional, tendo em vista que não é o Estado o titular das competências referentes aos interesses locais.

Já o art. 6º cuida das atribuições do Estado na região metropolitana. Enquanto o inciso I determina que o Estado do Rio de Janeiro realize o planejamento integrado da região metropolitana e estabeleça normas para o cumprimento e controle desse planejamento, o inciso II atribui ao Estado o papel de unificar a execução de serviços considerados comuns. Por seu turno, o inciso IV transfere ao Estado o estabelecimento de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano. O impugnado inciso V outorga ao Estado a atribuição de elaborar e supervisionar a execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum – que, segundo o ministro Joaquim Barbosa, deveria caber ao Conselho Deliberativo. Ao encontro deste entendimento, cita-se o disposto pelo ministro Nelson Jobim, cuja visão é de que a LC *“atribuiu ao Estado funções executivas ou legislativas que caberiam a um conjunto de Municípios”*, em evidente afronta à autonomia municipal e ao art. 25, § 3º, da CF/88.

O art. 7º, por sua vez, fixa a competência direta do Estado para organizar e prestar alguns dos serviços públicos de que trata o art. 3º da lei, bem como para estabelecer tarifas que remunerem estes serviços. Relativamente a este artigo, enfaticamente salienta o ministro Joaquim Barbosa:

“(…) tal incremento de atribuições para o Estado, que atinge o cerne da autonomia municipal, sem outorga de nenhuma responsabilidade ao Conselho Deliberativo no tocante à organização e prestação dos serviços e à concessão e permissão de serviços públicos, fere frontalmente a autonomia municipal.

Há, ainda, inconstitucionalidade mais flagrante no art. 7º. O dispositivo estabelece que competirá ao Estado a organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão e permissão de alguns dos serviços de interesse metropolitano, inclusive na hipótese de Municípios não pertencentes à região metropolitana, mas cuja prestação de serviços seja realizada por meio de sistemas integrados. Ora, tal situação deixa evidente que a competência legiferante do Estado para a instituição de regiões metropolitanas foi extrapolada, porquanto atingiu a autonomia de Municípios que nem mesmo fazem parte de regiões metropolitanas previamente delimitadas”.

Nesse mesmo sentido, o ministro Nelson Jobim repisa:

“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, é entidade administrativa vinculada aos interesses integrados dos Municípios”.

É o art. 10 que determina que o Estado exercerá sua atividade através da sua Administração Direta e Indireta, o que, segundo a compreensão do ministro Nelson Jobim, *“enfraquece o princípio federativo e atribui função administrativa inconstitucional ao Estado”*. O ministro Joaquim Barbosa, por outro lado, discorda desse entendimento, porque, ao disciplinar a questão do reajuste das tarifas, o art. 10, assim como o art. 8º, dispõe sobre a disciplina tarifária dos serviços de transportes rodoviário e metroviário da região metropolitana do Rio de Janeiro, objeto do Título anterior da Lei nº 2.869. Assim, *“a incidência dos arts. 8º a 10 na questão do saneamento básico justifica-se pelo fato de que os arts. 16 e 17 da mesma lei a eles fazem remissão”*, de modo que o mencionado ministro entende *“bastar a supressão, por inconstitucionalidade, dos dispositivos que estabelecem a remissão (arts. 16 e 17), para que os arts. 8º a 10 se tornem inoperantes em relação aos serviços de saneamento básico”*.

Já a inconstitucionalidade presente no § 2º tanto no art. 4º quanto no art. 11 não foi apontada até o voto do ministro Gilmar Mendes, que a reconheceu em razão do condicionamento da execução dos Conselhos Deliberativos à ratificação pelo Governador do Estado. Esse entendimento foi, em seguida, endossado pelos ministros Ricardo Lewandowski e Luiz Fux, bem como pela ministra Rosa Weber.

Por fim, os arts. 11 a 21 da Lei 2.869/1997 tratam da relação entre concessionárias e permissionárias e a Agência Estadual no que concerne ao saneamento básico, cuja prestação pública é de competência intermunicipal, a ser exercida – no entender do Ministro Nelson Jobim – no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões. Devido a isso, *“não se pode sujeitar serviço público de interesse metropolitano ao controle de Agência Estadual por caracterização de invasão desproporcional no âmbito de autonomia dos Municípios”*.

Essa também foi a visão do ministro Gilmar Mendes, que frisou que a titularidade do serviço de saneamento básico, relativamente à distribuição de água e coleta de esgoto, é *“qualificada por interesse comum”* e, nesse sentido, *“deve ser concentrada na Região Metropolitana e na Microrregião”*.

No mesmo sentido, o ministro Joaquim Barbosa considera os arts. 11 a 21 da Lei 2.869/1997 inconstitucionais “por arrastamento”. Isso porque, segundo ele, o quadro exposto por este diploma legal é diferente daquele construído pela LC 87/1997. Enquanto esta transferiu competências pertencentes aos Municípios ainda apresentando mínima presença do Conselho Deliberativo da região metropolitana, aquela, doutra parte, partiu do pressuposto de que tais competências são, de fato, do Estado do Rio de Janeiro.

Ainda, não se pode perder de vista a modulação de efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade sugerida pelo ministro Gilmar Mendes, tendo em vista a

necessidade da continuidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A modulação foi posteriormente acatada pela maioria Tribunal (o ministro Marco Aurélio foi o único que votou no sentido contrário), mantendo a vigência excepcional das leis impugnadas pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses – lapso temporal entendido como razoável para que o legislador estadual reapreciasse o tema e os Municípios pudessem se adequar à decisão.

Desse modo, se, de um lado, o citado julgado (ADI 1.842/RJ) corroborou a visão segundo a qual a instituição de região metropolitana, de microrregião, ou de aglomeração urbana não significa simples transferência de competências para o Estado e esvaziamento do conteúdo da autonomia municipal; de outro, igualmente não restaram definidos os limites para o exercício de referidos serviços de interesse comum. Passa-se, então, a analisar o histórico de regionalização do Estado da Bahia, que apresenta uma estrutura mais robusta e madura institucionalmente quanto à harmonização de referidos interesses.

^[1] Para melhor visualização, as disposições normativas declaradas inconstitucionais pelo STF foram destacadas em negrito.

^[2] As ADIs 1.826/RJ, 1.843/RJ e 1.906/RJ foram julgadas em conjunto, em razão da existência de conexão e continência entre elas.

^[3] STF. Ação Direta de inconstitucionalidade - ADI n. 1.842. Min. Relator: Maurício Corrêa. Data do julgamento: 06/03/2013.

9. Conclusões

Os estudos realizados, tanto jurídico-institucionais como os econômicos, demonstram que a união dos municípios, respeitando a Autonomia Municipal, tem o poder de facilitar e viabilizar a universalização do saneamento básico, cumprindo as metas estabelecidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico. Dessa forma, a regionalização por meio da formação de microrregiões tem justamente essa finalidade, razão pela qual se mostra ser a forma mais eficaz para o Estado do Ceará.

Para tanto, no entanto, é importante que essa regionalização seja realizada de forma racional, considerando não apenas as hipóteses previstas no entendimento do STF (ADI 1.842-RJ) já explanadas no decorrer do estudo, mas também de forma que não ocorra a diluição das competências municipais com um órgão colegiado com muitos membros. Assim, a hipótese trazida pela proposta e comprovada pelos estudos demonstram que a divisão em 3 (três) microrregiões atende aos critérios de regionalização que já são utilizados no Estado do Ceará, como de bacias e unidades de planejamento, além de suprir a orientação trazida pela inteligência dos julgados dos tribunais superiores.

Portanto, conforme amplamente sustentado nos argumentos acima, bem como no estudo econômico anexo, a constituição das microrregiões de saneamento básico para o Estado de Ceará se mostra completamente viável e factível para fins de cumprimento das metas de universalização previstas no Novo Marco Legal do Saneamento, sendo um grande ganho de qualidade de vida para toda a população do Estado.

ⁱ “Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas aos que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem amis que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política.” (ARISTÓTELES, Política, 1252a)

ⁱⁱ **A Grécia Antiga**, Lisboa: Edições 70, 2004, p. 14.

ⁱⁱⁱ *Id.*, *ib.*, p. 15.

^{iv} LOPES, José Ronaldo de Lima. **Direitos Sociais – teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006, p. 58.

^v *Autonomia pubblica*, verbete da **Enciclopedia del diritto**, vol. IV, Milão: Giuffrè, 1959, p. 364.

^{vi} Sobre este tema, v. RIBEIRO, Wladimir Antonio. Autonomia municipal como princípio constitucional. *In Revista Jurídica da CNM*, Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CNM, nº V, 2017, pp. 75-77.