

**O MELHOR ARRANJO JURÍDICO NO ESTADO DA PARAÍBA, PARA A ADEQUAÇÃO ENTRE A LEGISLAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO E A REALIDADE TÉCNICA DA PRESTAÇÃO DESTES SERVIÇOS, É A EFETIVAÇÃO DE MICRORREGIÕES DE SANEAMENTO CRIADAS PARA ESTE FIM**

**Luiz Ricardo Carneiro Benevides\***

**Profº Ghuido Café Mendes\*\***

**Sumário: Resumo. 1. Introdução. 2. Quem é o Titular dos Serviços?. 3. Qual o Melhor Arranjo Jurídico Para Prestar o Serviço?. 4. Fato Histórico Recorrente. 5. O Porque De Microrregião e Não Aglomeração Urbana?. 6. Conclusão. 7. Referências Bibliográficas. 8. Anexo 11.**

**Resumo:** A municipalização da prestação dos serviços de saneamento não é viável na maior parte do território do Estado da Paraíba, pois as águas que são utilizadas para esta prestação, em sua quase totalidade, são transportadas por grandes sistemas adutores integrados que ultrapassam os limites municipais e até estadual, assim como as águas residuais decorrentes da mesma. Desta forma, mesmo levando-se em consideração as particularidades locais, precisamos ter como eixo norteador o fato de que o território da região integrada de saneamento é uma unidade de gestão, portanto, é um re-delineamento territorial que precisa sobrepor-se às divisas político-administrativas já existentes entre Municípios e Estado, pois se trata de funções públicas de interesse comum entre entes federados, além de ser uma forma de obter-se a economia de escala mínima necessária à socialização da água tratada através de sua distribuição aos municípios e populações mais carentes. Portanto a essência do presente trabalho é demonstrar que, no estado da Paraíba, a transformação da região integrada de saneamento em microrregiões, além de garantir a economia de escala necessária em um monopólio natural para beneficiar as populações mais carentes, é a forma mais adequada do ponto de vista técnico e jurídico para solucionar as questões controvertidas sobre o tema e analisá-las à luz da legislação pertinente e da realidade técnica da prestação de serviços, em um Estado que possui mais de 75% do seu território na região semi-árida.

**Palavras-chave:** Constituição. Municipalização. Microrregiões. Economia de escala. Socialização da água.

\*Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal da Paraíba, Pós graduado em Engenharia de Recursos Hídricos na Sub-área de Saneamento pela Universidade Federal da Paraíba, antigo campus II, atual Universidade Federal de Campina Grande.

\*\*Profº Orientador do Instituto Brasiliense de Direito Público

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tenta encontrar uma solução jurídica alinhada a realidade técnica existente para a adequação/regularização da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para o Estado da Paraíba, a qual poderá servir também para outros Estados com condições semelhantes, à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei Federal nº 11.445 de 2007, das legislações correlatas e da decisão prolatada pelo STF no julgamento da ADI 1842 em 2013. Para tal, estabelece como premissa a reflexão sobre a forma como os referidos serviços são prestados na realidade e as implicações jurídicas em que o setor de saneamento encontra-se inserido.

Busca-se esclarecer que a legislação do setor de saneamento, em que pese sua contribuição como novo marco regulatório, trouxe consigo gigantescos problemas de difíceis soluções jurídicas, técnicas e financeiras para os titulares e operadores destes serviços.

Objetiva-se trazer para a discussão o fato do Brasil ser um país de dimensões continentais, com profundas diferenças regionais, as quais não comportam um nível de exigência igualitário da legislação vigente para todos os seus entes federados.

Ao longo do artigo, serão analisadas as questões da titularidade dos serviços, da forma técnica como são prestados no Estado da Paraíba, e das dificuldades de adequação dos mesmos à legislação do setor, considerando a enorme discrepância de tamanho, de condições técnicas e financeiras dos titulares. A metodologia será através de métodos histórico-jurídicos, técnicos e bibliográficos.

É necessário comprovar que no Estado da Paraíba, assim como na maior parte do Nordeste, a municipalização não é uma regra modelo, muito pelo contrário, pois a maior parte do seu território localiza-se em região semi-árida, necessitando de grandes estruturas hidráulicas que ultrapassam os limites territoriais de municípios e até mesmo do Estado, desta forma a maneira mais adequada e viável do ponto de vista jurídico e técnico da prestação de serviços de saneamento é através de um redelineamento do Estado, esquecendo as divisões geopolíticas e considerando os sistemas adutores integrados de abastecimento como microrregiões específicas para este fim.

### **1. QUEM É O TITULAR DOS SERVIÇOS?**

A Lei Federal nº 11.445 / 2007 e seu decreto regulamentador nº 7.217/2010 em nenhum artigo define textualmente quem é o titular.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

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.

(BRASIL, Constituição Federal/1988)

No nosso entendimento, a prestação de serviços de saneamento na quase totalidade do Estado da Paraíba, é execução de funções públicas de interesse comum entre entes federados, pois as estruturas físicas que prestam estes serviços ultrapassam os limites dos municípios e, no acórdão do julgamento do STF, da ADI 1842 de repercussão geral, publicado em setembro de 2013, nossa corte suprema esclareceu o seguinte:

O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

O interesse comum inclui funções públicas e 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 serviços supra municipais.

O art.23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do referido serviço, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art.25, § 3º, da Constituição Federal.

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o art. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal; como compulsoriamente, nos termos previstos na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. 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 auto-administração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que seja apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.

(ADI 1841/RJ, relator Ministro Luiz Fux, relator p/acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 06 de março de 2013, órgão julgador: Tribunal Pleno).

Pelo julgamento, ficou claro que a titularidade dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, pertence ao colegiado deliberativo formado pelos entes federativos envolvidos, ou seja, Estado e Municípios.

## **2. QUAL O MELHOR ARRANJO JURÍDICO PARA PRESTAR O SERVIÇO?**

O Estado da Paraíba possui 223 municípios, destes 194 possuem seus serviços de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) prestados por uma Companhia Estadual.

Pesquisando o SNIS - Serviço Nacional de Informações de Saneamento, pertencente ao Ministério das Cidades, na sua última edição publicada, a qual refere-se aos dados do ano de 2014, constatamos que dos 194 municípios atendidos com abastecimento de água, apenas 37 foram superavitários naquele ano, ou seja 157 foram deficitários, o que demonstra a necessidade vital da economia de escala, a qual através do subsídio cruzado, em que os municípios superavitários viabilizam a prestação nos municípios deficitários, tornando assim a socialização da distribuição de água tratada as populações mais carentes do Estado, uma realidade.

Outro dado importante é que dos trinta e sete municípios, cuja prestação dos serviços foi superavitária, apenas dois municípios (João Pessoa e Campina Grande) correspondem a 58,59% da receita total da prestação de serviços no estado. Fácil constatar que a municipalização de qualquer um destes dois municípios inviabilizaria a prestação de serviços dos outros 153, ou, mais exatamente, de todos, pois haveriam efeitos administrativos, econômicos e financeiros além de outros não pesquisados, que tornariam a prestação como um todo completamente inviável.

A Lei Federal 11.445/ 2007 em seu CAPÍTULO I, DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS, Art. 2º, inciso VII, estabelece como princípio fundamental da prestação de serviços de saneamento, a “*eficiência e sustentabilidade econômica*” e em seu capítulo III, já prevê a Prestação Regionalizada de Serviços Públicos de Saneamento Básico, a qual poderá ser prestada diretamente pelo titular ou delegada por ele.

Aliado ao até aqui exposto, o Estado da Paraíba é recortado por grandes sistemas adutores conforme pode ser verificado no Anexo do presente trabalho, podendo-se visualizar com clareza que os dois principais municípios acima citados, os quais viabilizam a socialização da distribuição da água, são abastecidos por sistemas adutores integrados que atendem a vários municípios, inclusive os mananciais onde as águas que até eles chegam são captadas, localizam-se geopoliticamente fora dos mesmos.

No meu entendimento, a maneira mais adequada de resolver os problemas da prestação de serviços com relação a realidade técnica, a titularidade, a viabilidade e principalmente a socialização da água no Estado da Paraíba, está na efetivação das microrregiões de saneamento já criadas através da Lei Complementar do Estado da Paraíba nº 27, de 24 de abril de 1997 em seu Artigo 4º, “*Ficam criadas Microrregiões de Saneamento e uso de recursos hídricos para fins humanos*”, Parágrafo Único “*O Poder Executivo por decreto, definirá a composição das Microrregiões de Saneamento*”. O Decreto Estadual Nº 36.518 de 23 de dezembro de 2015, foi quem regulamentou o referido artigo em conformidade com a Lei complementar estadual nº 27, já citada, definindo a composição inicialmente de três microrregiões. Microrregião do Litoral composta pelo Estado e mais sete municípios, Microrregião da Borborema composta pelo Estado e mais dezoito municípios e a Microrregião das Espinharas composta pelo Estado e mais dezessete municípios, todas delineadas de maneira a englobar unidades de gestão de grandes sistemas adutores integrados. O que também pode ser verificado no Anexo.

Com a instituição da Microrregião de Saneamento englobando geograficamente as estruturas hidráulicas destes sistemas adutores integrados, a prestação de serviços torna-se muito mais eficiente e a garantia legal da manutenção da socialização da distribuição de água para todos e principalmente, aos municípios mais carentes e suas populações, muito mais efetiva. Desta forma um município individualmente não poderá simplesmente querer municipalizar o saneamento básico, pois ele não é titular isoladamente da prestação dos serviços, mas sim membro do Conselho Colegiado Gestor Deliberativo da Microrregião do qual faz parte, cuja titularidade é compartilhada por todos. Não fosse isso, o sistema como um todo correria o sério risco de ser inviabilizado por um gestor com interesses meramente políticos, e a prestação dos serviços de saneamento ficaria em situação caótica, prejudicando toda a população.

### **3. FATO HISTÓRICO RECORRENTE**

O município de Campina Grande, o qual sozinho representa atualmente 20% da receita total da prestação de serviços de saneamento no estado da Paraíba, impetrou no ano de 2005 junto ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, uma ação ordinária com retomada de prestação de serviço público municipal de nº 001.2005.018.209-4/002, objetivando como o nome da própria ação indica, retirar da Companhia Estadual de Saneamento a execução desta prestação de serviço público. No entanto, como já era de se esperar, no acórdão do julgamento ocorrido em 10 de abril de 2008, o município não logrou êxito na referida ação. Importante ressaltar que já naquela ocasião, embora ainda não tivesse ocorrido o julgamento da ADI 1842 pelo STF, o Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba referenciou em sua decisão alguns votos já proferidos de Ministros na mesma, além da Lei Complementar Estadual nº 27 de 24 de abril de 1997, acima citada e da Constituição Federal.

Vejam as citações dos votos referenciados: Sobre o tema, merece destaque o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, quando da apresentação de seu voto-vista, durante o julgamento da ADI 1842 (julgamento ainda não concluído, com pedido de vista do Ministro Ricardo Lewandowski), no dia 03/04/2008, fato registrado no *site* do Supremo Tribunal Federal, em 07/04/2008:

“Hoje, o julgamento foi retomado com a apresentação do voto-vista do ministro Gilmar Mendes, que entendeu inconstitucionais os dispositivos contestados. Ele ressaltou que a questão central abordada pela ADI é saber qual ente tem responsabilidade de atender ao saneamento básico nos casos de aglomerações urbanas. Durante a leitura do seu voto, o ministro afirmou que a função pública de saneamento frequentemente extrapola interesse local e passa a ter natureza de interesse comum apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal” (ACORDÃO PB, Apelações Cíveis nº 001.2005.018.209-4/002, Relator Des. José Di Lorenzo Serpa ).

Destarte, percebe-se que a criação e manutenção da Aglomeração Urbana, para fins de abastecimento de água e esgoto, é medida absolutamente pertinente e já adotada no âmbito do Estado da Paraíba, pela Lei Complementar 27/1997, fato que se encontra em consonância com o entendimento do Ministro Gilmar Mendes.

Ao contrário da alegação do Município de Campina Grande, a prestação do serviço de abastecimento de água e esgoto, nos moldes atuais, não fere a autonomia municipal, pois a concentração de tal serviço em apenas um município esvazia, por completo, o propósito da criação da aglomeração urbana, bem como os termos do art. 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal, já citado anteriormente.

Ato contínuo, deve haver a harmonização das disposições constitucionais, com o fito de assegurar a plena aplicação de seus dispositivos, que, apenas aparentemente, se mostram conflitantes. Devendo haver a análise efetiva do comando dos citados artigos, com o caso concreto, ensejando uma visão ampla de uma questão tão complexa como o abastecimento de água, principalmente na região nordeste, onde a água é um dos bens mais preciosos e significativos para a população.

Mais uma vez, merece ser destacada a lúcida ponderação do Ministro Gilmar Mendes, em seu voto-vista, na ação acima consignada, nos termos das informações prestadas pelo *site* do Supremo Tribunal Federal: “*Para ele, a inadequação da prestação da função de saneamento básico em um único município pode inviabilizar todo o esforço coletivo e afetar vários municípios próximos*”. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condição da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das conseqüências para saúde pública de toda região, disse.

Apesar desta decisão do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba muito bem embasada jurídica e tecnicamente, o atual Prefeito do município de Campina Grande, voltou

a levantar novamente a hipótese de judicializar nova ação pretendendo retomar a prestação de serviços, com objetivos meramente políticos, visto ser mais um ano de campanha eleitoral municipal. Logo podemos concluir que recorrentemente, ao bel prazer do prefeito de plantão, poderão ocorrer situações como esta, a qual se vier a lograr êxito, comprometerá toda a prestação de serviço de saneamento na região e no Estado.

#### **4. O PORQUE DE MICRORREGIÃO E NÃO AGLOMERAÇÃO URBANA?**

A Lei Complementar Estadual nº 27 / 1997, criou e já definiu a composição de duas aglomerações urbanas no Estado da Paraíba, a do Estuário do Rio Paraíba e Litoral Central, composta pelos municípios de João Pessoa, Santa Rita, Bayeux, Cabedelo, Lucena, Conde e Alhandra, e a da Borborema, composta pelos municípios de Campina Grande, Queimadas, Pocinhos, Boqueirão, Caturité, Boa Vista, Lagoa Seca, Massaranduba, Barra de Santana e Puxinanã, assim como criou, mas deixou para ser definido sua composição através de decreto posterior, as Microrregiões de Saneamento e uso de recursos hídricos para fins humanos.

Podemos então perguntar, porque não utilizar a aglomeração urbana cuja composição já foi definida na referida Lei Complementar, como unidade de gestão? Primeiramente precisamos entender que o nosso estudo visa compatibilizar estruturas hidráulicas integradas de saneamento com a situação legal da prestação de serviço. Estas, ao longo do tempo, podem sofrer alterações, ou seja, a quantidade de municípios atendidos pelas mesmas pode aumentar, diminuir ou alterar, desta forma a composição da microrregião poderá, na realidade, precisar ser ajustada à nova situação.

É o que já acontece hoje, podendo ser verificado com bastante clareza no Anexo que as aglomerações urbanas criadas na Lei complementar nº 27/1997, não coincide com a quantidade de municípios atendidos hoje pelas estruturas hidráulicas integradas existentes atualmente.

Desta forma, o decreto estadual nº 36.518 de 23 de dezembro de 2015 veio regulamentar a referida lei complementar criando inicialmente três microrregiões e solucionando vários problemas, pois com a definição da composição da microrregião de acordo com a realidade técnica existente na prestação dos serviços, a titularidade destes passa a ser dos entes federativos envolvidos conjuntamente, Estado e Municípios, devendo ser criado um conselho deliberativo colegiado gestor de cada microrregião, conselho este com

personalidade jurídica, a fim de promover a colaboração federativa na organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços público de abastecimento de água e esgotamento sanitário no respectivo território de mesma.

Estes conselhos, deverão ser compostos por um representante titular e um, ou dois suplentes de cada ente federativo envolvido, cujo poder de voto será de apenas um deles por reunião, cabendo ao Estado 50% do poder votante e aos Municípios os outros 50%, proporcionais às suas respectivas populações.

Para a efetiva viabilização administrativa destes conselhos, deverão ser criadas taxas de custeio do mesmo, baseadas em percentuais da arrecadação devida dos serviços prestados pelo operador na microrregião, que devem variar entre 0,1 e 0,3%.

Estes conselhos deverão possuir uma estrutura administrativa composta no mínimo por um secretário executivo, um assessor técnico de engenharia, um assessor jurídico, um contador e talvez mais uns dois colaboradores, todos oriundos dos quadros dos entes federativos, cujas suas remunerações e forma de pagamento, deverão ser definidas na primeira reunião do próprio conselho, o qual também definirá o local de funcionamento permanente do mesmo.

## **CONCLUSÃO**

Diante da abordagem do tema, identifica-se que a microrregião de saneamento no Estado da Paraíba, no nosso entendimento é o melhor arranjo jurídico institucional para prestação dos serviços de saneamento, inclusive por ser um assunto já pacificado no Supremo Tribunal Federal.

Com as decisões colegiadas dos conselhos deliberativos das microrregiões de saneamento, a administração pública só tem a ganhar e evita-se instabilidades nas relações jurídicas, obedecendo desta forma o princípio da segurança jurídica, gerando aos entes federativos envolvidos a paz social e a estabilidade em suas relações.

Aduz-se, também, que tal instituto não fere a autonomia municipal, mas o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, demonstram a existência de interesse comum do serviço de saneamento.

Importante também lembrar que o Plano de Saneamento no que se refere a abastecimento de água e esgotamento sanitário, por tratar-se de prestação de serviços públicos regionalizadas, previstas na Lei Federal nº 11.445, pode ser elaborado para a microrregião, facilitando muito o planejamento e desonerando o custo para os municípios individualmente.

Salutar ressaltar que a microrregião, gerida por um colegiado composto pelos entes federativos envolvidos, só vem a beneficiar a prestação dos serviços de saneamento gerando maior celeridade, efetividade e decisões responsáveis compartilhadas. Sem dúvida, a garantia da prestação dos serviços de saneamento, principalmente da viabilização da distribuição da água e coleta de esgoto a população como um todo através da economia de escala, é um grande feito, no entanto esta distribuição a um custo compatível com a capacidade de pagamento da mesma, principalmente as mais carentes, é uma forma de socializarmos um bem precioso e vital para vida.

## REFERÊNCIAS

LEGISLAÇÃO brasileira: Constituição da República Federativa do Brasil.

Congresso Nacional, 1988- Brasília , Distrito Federal.

LEGISLAÇÃO brasileira: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos , Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

LEGISLAÇÃO brasileira: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos , Decreto Federal nº 7.217 de 21 de junho de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842/RJ, relator Ministro Luiz Fux, relator p/acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 06 de março de 2013, órgão julgador: Tribunal Pleno.

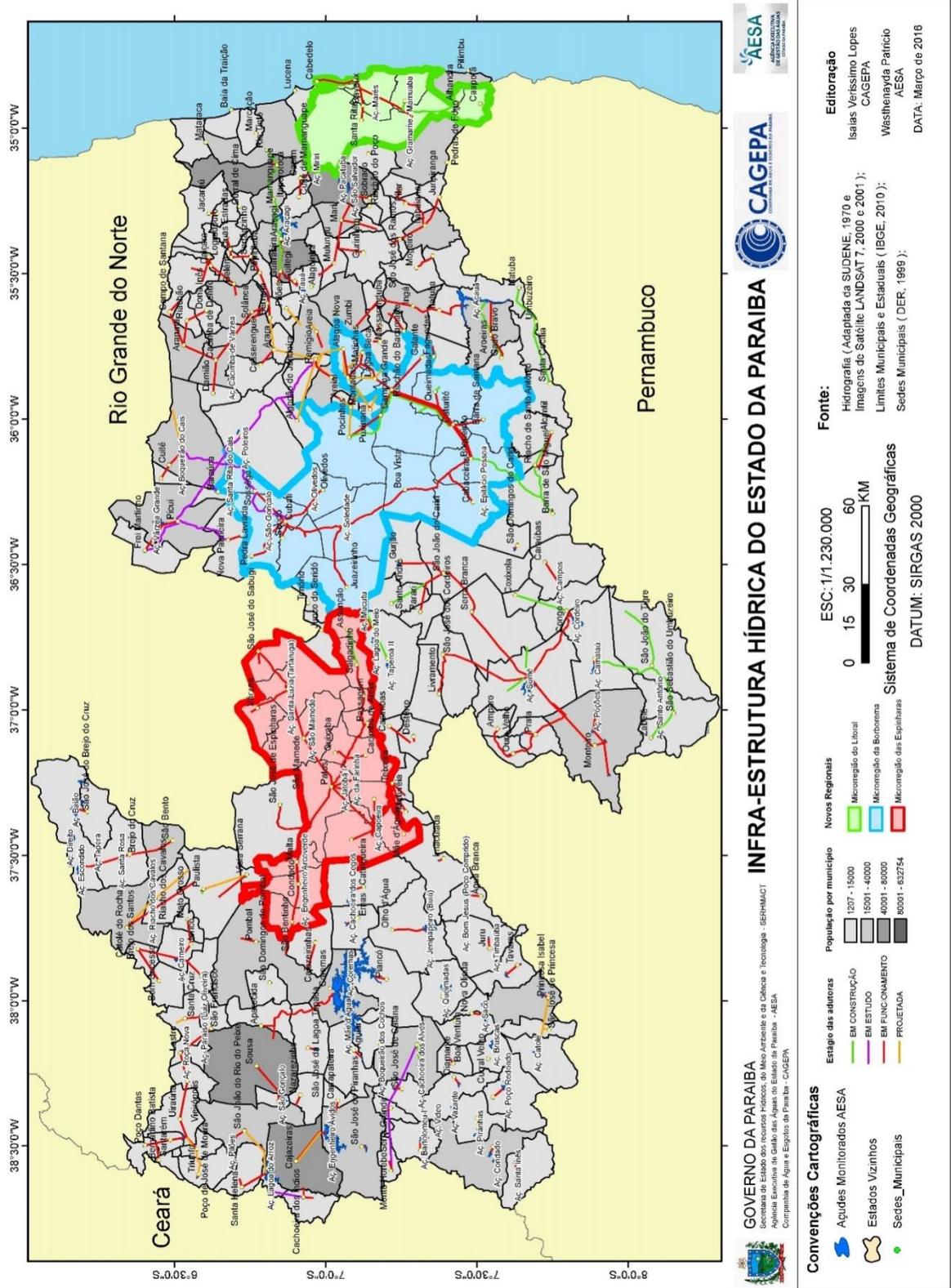
BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento, SNIS, Serviço Nacional de Informações de Saneamento.

LEGISLAÇÃO estadual: Estado da Paraíba, Lei Complementar nº 27 de 24 de abril de 1997.

LEGISLAÇÃO estadual: Estado da Paraíba, Decreto nº 36.518 de 23 de dezembro de 2015.

ESTADO DA PARAÍBA. Tribunal de Justiça, acórdão , apelações cíveis nº 001.2005.018.209-4/002,10 de abril de 2008

# ANEXO : MAPA DA PARAÍBA COM SISTEMAS ADUTORES INTEGRADOS E DIVISÕES DAS MICRORREGIÕES DO LITORAL, BORBOREMA E ESPINHARAS.



INFRAESTRUTURA HÍDRICA DO ESTADO DA PARAÍBA FONTE: COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTOS DA PARAÍBA- CAGEPA E AGÊNCIA ESTADUAL DAS ÁGUAS - AESA