

PRODUTO 1.2 - Proposição de Modelo de Regionalização, e demais componentes da estruturação institucional, lastreada na fundamentação econômica, financeira e estrutural: versão preliminar.

EXECUÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PARA ELABORAÇÃO DE ESTUDO ECONÔMICOS-INSTITUCIONAIS NECESSÁRIOS PARA ADEQUAR A ATUAÇÃO DA COMPESA - COMPANHIA PERNAMBUCANA DE SANEAMENTO AO NOVO CONTEXTO CRIADO A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.026/2020 (“NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO”)

**Ribeirão Preto/ SP
Junho/ 2021**

EQUIPE

Coordenação Geral

Rudinei Toneto Junior

Estudos Econômicos e Financeiros

Bruno Aurichio Ledo

Fabio Garcia

Maria Paula Cicogna

Miguel Balzano

Estudos Jurídicos

Wladimir Antonio Ribeiro

Luis Ricardo Bernardo Ramos da Silva

Bernardo Pacola

Ivan César Ribeiro

Análises de Engenharia e Coordenação Local

Antonio da Costa Miranda Neto



SUMÁRIO

PRODUTO 1.2 -	3
1.2.1. MODELOS DE ADEQUAÇÃO AO NOVO MARCO LEGAL.....	3
1.2.2. GOVERNANÇA.....	26
1.2.3. PROPOSTA DE REVISÃO DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS	40



PRODUTO 1.2 -

1.2.1. MODELOS DE ADEQUAÇÃO AO NOVO MARCO LEGAL

1.2.1.1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O RESULTADO

Neste tópico se analisa, ainda em caráter preliminar, tendo em vista os limites deste Relatório, produzido na fase preliminar dos serviços técnicos especializados de consultoria, a legislação pernambucana sobre: (i) **regionalização**, em especial a Lei Complementar 434/2020, que instituiu as Microrregiões de Saneamento Básico no Estado de Pernambuco, bem com a legislação atinente às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e (ii) **os serviços públicos de saneamento básico**.

Da parte da **regionalização**, é possível notar que o Estado, em conjunto com os Municípios, já prevê modelos regionais diversos, bem como arranjos alternativos de regiões administrativas para fins de aprimorar o planejamento e integração dos serviços, experiência essa que é especialmente relevante em termos de saneamento. É assim que dispõe a Constituição Estadual de Pernambuco em seu artigo 37, inciso XXVII:

Art. 37. Compete privativamente ao governador do Estado:

(...)

XXVII - promover a criação de 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;

Ainda, importante que o próprio texto de Constitucional Estadual traz a possibilidade de uma criação de microrregião para fins de prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, conforme inteligência do artigo acima.



Com relação à legislação específica **de saneamento básico**, para além dos órgãos formalmente constituídos, grandes responsáveis pelos serviços públicos de saneamento básico nos Municípios do Estado de Pernambuco, identificou-se que o tema é objeto tanto de disposições da Constituição Estadual, como de norma que especifica a regulação dos serviços.

Sobre a competência concorrente em matéria de saneamento, a Constituição Estadual de Pernambuco traz sua disposição em 2 (dois) artigos distintos:

Art. 5º O Estado exerce em seu território todos os poderes que explícita ou implicitamente não lhe sejam vedados pela Constituição da República.

Parágrafo único. É competência comum do Estado e dos Municípios:
(...)

IX - implantar programas de construção de moradias, bem como promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 149. Compete ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e de melhoria das condições de habitação e de saneamento básicos dos conjuntos habitacionais já construídos, garantida, em ambas as hipóteses, sua integração aos serviços de infraestrutura e de lazer oferecidos pela cidade.

A autorização de constituição de uma companhia estadual de saneamento se deu pela Lei Estadual nº 6.307, de 29 de julho de 1971, que assim dispõe em seu art. 1º:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma Sociedade Anônima vinculada à Secretaria de Obras e Serviços Públicos do Estado de Pernambuco, sob a denominação de COMPANHIA PERNAMBUCANA DE SANEAMENTO (COMPESA), e dela participar como acionista majoritário, tendo por principal objetivo a execução da política governamental de abastecimento de água e esgotamento



sanitário, e bem assim a preservação e aproveitamento dos recursos hídricos no Estado de Pernambuco.

No que tange ao tema microrregião, o Estado de Pernambuco editou em 25 de setembro de 2020 a Lei Complementar nº 434, que dispõe sobre a instituição das microrregiões de Saneamento Básico no Estado. Sobre tal lei, para uma maior atenção, mediante análise de seu texto:

LEI COMPLEMENTAR Nº 434, DE 25 DE SETEMBRO DE 2020.	OBSERVAÇÕES
<p>Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado de Pernambuco.</p> <p>O GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO:</p> <p>Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:</p>	<p><i>Apesar de as microrregiões possuírem por função pública de interesse comum (=competências de que são “locus” de exercício) os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário foram elas designadas como de saneamento básico, dando a entender que também se aplicam aos resíduos e às águas pluviais. Isso deve ter se dado por influência do processo regionalização da Bahia, produzido em outro contexto, pois anterior ao Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Importante registrar que a Lei pernambucana foi promulgada apenas dois meses depois do Novo Marco, quando muitos de seus aspectos não estavam tão claros como hoje.</i></p>
<p>Art. 1º Esta Lei Complementar institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado de Pernambuco, com fundamento no disposto no § 3º do art. 25 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com redação conferida pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.</p>	<p><i>Há equívoco. A instituição de microrregião se fundamenta na competência prevista na Constituição Federal, que nada previu nessa matéria para a disciplina da lei federal a qual, contudo, pode indiretamente influenciar - por exemplo, se uma microrregião cuida de saneamento básico, no que couber (porque na lei instituidora de</i></p>



	<p><i>microrregião não se cuida da política de saneamento, cuja titularidade é dos Municípios) haverá que atender a legislação federal que institui diretrizes para o saneamento básico, nos termos do artigo 21, XX, da CF/88.</i></p>
<p>§ 1º As Microrregiões de Saneamento Básico criadas por esta Lei Complementar são constituídas por Municípios limítrofes nos quais há compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário para prestação dos serviços públicos de saneamento básico de interesse comum.</p> <p>§ 2º Estão abrangidos no conceito de compartilhamento de instalações operacionais de que trata o § 1º deste artigo os projetos de integração de infraestrutura de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário que integrem sistemas de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário já planejados à época da publicação desta Lei Complementar, ainda que não tenham sido concluídas todas as suas etapas ou formalizadas as contratações respectivas.</p>	<p><i>O próprio texto da Lei Complementar informa o critério utilizado para a regionalização - ao invés de remeter isso ao estudo de regionalização previsto no artigo art. 3º, § 2º, do Estatuto da Metrópole.</i></p> <p><i>Afora isso, foi utilizado conceito extremamente restritivo, ao invés dos critérios fixados pela jurisprudência do STF - que foi inclusive reafirmada em julgamento de novembro de 2020 (posterior, é verdade, à Lei Complementar pernambucana).</i></p> <p><i>Com isso, 28 Municípios não foram integrados na regionalização, o que inclusive contraria o disposto no artigo 2º, § 12, do Decreto federal nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020 - disposição regulamentar também posterior à Lei Complementar pernambucana.</i></p>
<p>§ 3º O disposto nesta Lei Complementar aplica-se ao Estado de Pernambuco, aos Municípios que integram as Microrregiões de Saneamento Básico, bem como às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que se relacionem ou venham a se relacionar com os entes federados referidos, no que concerne às funções públicas de interesse comum previstas na Lei Federal nº 11.445, de 2007.</p>	<p><i>Texto igual ao utilizado na Lei Complementar nº 48, do Estado da Bahia, que instituiu as microrregiões de saneamento básico naquele Estado.</i></p>
<p>Art. 2º Para fins de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum</p>	<p><i>A lei institui onze microrregiões de saneamento básico, número excessivo tendo</i></p>



<p>relacionadas aos serviços públicos de saneamento básico no âmbito do conjunto dos seus territórios, ficam instituídas as seguintes Microrregiões de Saneamento Básico:</p>	<p><i>em vista o contexto do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Para comparar, vejamos a regionalização proposta por vários Estados após o Novo Marco:</i></p>
<p>I - da Região Metropolitana do Recife, composta pelos Municípios, integrantes da Região Metropolitana do Recife, conforme Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018 e alterações;</p>	<p>1) <i>S. Paulo: 4 unidades regionais de saneamento;</i></p>
<p>II - da Adutora do Oeste, composta pelos Municípios de Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Orocó, Ouricuri, Parnamirim, Santa Cruz, Santa Filomena, Santa Maria da Boa Vista e Trindade;</p>	<p>2) <i>Rio Grande do Norte: 2 microrregiões;</i></p>
<p>III - da Adutora do Sertão, composta pelos Municípios de Cabrobó, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova e Verdejante;</p>	<p>3) <i>Ceará: 3 microrregiões;</i></p>
<p>IV - da Adutora do Pajeú, composta pelos Municípios de Afogados da Ingazeira, Brejinho, Calumbi, Carnaíba, Carnaubeira da Penha, Flores, Floresta, Iguaracy, Ingazeira, Itapetim, Quixaba, Santa Cruz da Baixa Verde, Santa Terezinha, São Jose do Egito, Serra Talhada, Tabira, Triunfo e Tuparetama;</p>	<p>4) <i>Roraima: uma Microrregião;</i></p>
<p>V - da Adutora Jatobá/Tacaratu, composta pelos Municípios de Jatobá e Tacaratu;</p>	<p>5) <i>Espírito Santo: uma Microrregião;</i></p>
<p>VI - da Adutora do Agreste, composta pelos Municípios de Agrestina, Água Preta, Águas Belas, Alagoinha, Altinho, Amaraji, Angelim, Arcoverde, Barra de Guabiraba, Belém de Maria, Belo Jardim, Bezerras, Bom Conselho, Bonito, Brejão, Brejo da Madre de Deus, Buíque, Cachoeirinha, Caetés, Calçado, Camocim de São Felix, Canhotinho, Capoeiras, Caruaru, Casinhas, Catende, Chã Grande, Correntes, Cumaru, Cupira, Custódia, Frei Miguelinho, Garanhuns, Gravatá, Ibimirim, Ibirajuba, Itaíba, Jataúba, Jucati, Jupi, Jurema, Lagoa do Ouro, Lagoa dos Gatos, Lajedo, Palmares, Palmeirina, Panelas, Paranatama, Passira, Pedra, Pesqueira, Poção, Quipapá, Riacho das Almas, Sairé, Salgadinho, Saloá,</p>	<p>6) <i>Paraná: 3 Microrregiões; e</i></p> <p>7) <i>Paraíba: 4 Microrregiões.</i></p>



<p>Sanharó, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, São Bento do Una, São Caitano, São João, São Joaquim do Monte, Sertânia, Surubim, Tacaimbó, Taquaritinga do Norte, Terezinha, Toritama, Tupanatinga, Venturosa, Vertente do Lério e Vertentes;</p>	
<p>VII - da Aduutora Siriji/Palmeirinha, composta pelos Municípios de Aliança, Bom Jardim, Buenos Aires, Condado, Itaquitinga, João Alfredo, Macaparana, Machados, Orobó, São Vicente Ferrer e Vicência;</p>	
<p>VIII - do São Francisco, composta pelos Municípios de Afrânio, Dormentes, Lagoa Grande e Petrolina;</p>	
<p>IX - de Ferreiros/Camutanga, composta pelos Municípios de Ferreiros e Camutanga;</p>	
<p>X - de Vitória/Pombos, composta pelos Municípios de Vitória de Santo Antão e Pombos; e</p>	
<p>XI - das Barragens de Carpina e Cursai, composta pelos Municípios de Carpina, Chã de Alegria, Feira Nova, Glória do Goitá, Lagoa de Itaenga, Lagoa do Carro, Limoeiro, Nazaré da Mata, Paudalho e Tracunhaém.</p>	
<p>Parágrafo único. Os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum no âmbito das Microrregiões de Saneamento Básico de que trata este artigo serão organizados, planejados, executados e operados de forma conjunta e integrada pelo Estado de Pernambuco e pelos respectivos Municípios que as compõem, com observância dos princípios descritos no art. 2º da Lei Federal nº 11.445, de 2007.</p>	<p><i>Não há dispositivo que atribua às microrregiões a personalidade jurídica, ou seja, não se lhes reconhece expressamente a natureza autárquica, o que lhes retira sentido operacional. Continuam existindo, como locus de exercício de competências, os Municípios, sem que se tenha criado um locus interfederativo com este objetivo - distanciando o texto da Lei das orientações fixadas pela jurisprudência do STF.</i></p>
<p>Art. 3º São funções públicas de interesse comum das Microrregiões de Saneamento Básico o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, por intermédio das modalidades de contratação</p>	<p><i>Dispositivos semelhantes à Lei Complementar baiana, que instituiu as microrregiões de saneamento básico naquele Estado.</i></p>



<p>legalmente admitidas, mediante o exercício, dentre outras, das seguintes competências:</p>	
<p>I - estabelecer metas e indicadores de desempenho, bem como mecanismos de aferição de resultados e prioridades de interesse regional, na área de saneamento básico, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão no âmbito do território da Microrregião;</p>	
<p>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 no âmbito da Microrregião;</p>	
<p>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;</p>	
<p>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;</p>	
<p>V - instituir a estrutura de governança interfederativa no âmbito de cada Microrregião de Saneamento Básico, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e</p>	<p><i>A Lei Complementar pernambucana não prevê estrutura de governança, o que lhe seria elemento essencial. Com isso, inevitavelmente deve ser completada por outra lei complementar.</i></p>
<p>VI - instituir os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das atividades na área de saneamento básico a serem desenvolvidas no âmbito da Microrregião.</p>	
<p>Art. 4º A regulação da prestação dos serviços de saneamento básico prestados nas Microrregiões de Saneamento Básico será feita preferencialmente pela Agência Reguladora do Estado de Pernambuco - ARPE.</p>	<p><i>Dispositivo inconstitucional. Como o STF orienta, quem deve decidir isso é a autarquia microrregional, não podendo haver preferências em relação a qualquer regulador. Porém, até que ela decida, provisoriamente, pode a lei complementar</i></p>
<p>Parágrafo único. A ARPE no exercício de suas funções regulatórias observará as diretrizes</p>	



<p>determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA.</p>	<p><i>estadual definir o regulador, para evitar lacuna no exercício dessa função.</i></p>
<p>Art. 5º A prestação dos serviços de saneamento básico no âmbito das Microrregiões de Saneamento Básico observará as diretrizes constantes do plano regional de saneamento básico.</p>	<p><i>Estes dispositivos trazem para a Lei Complementar pernambucana, com as devidas adaptações, muito do previsto na nova redação do artigo 17 da LNSB:</i></p>
<p>§ 1º O plano regional de saneamento básico deverá incluir a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, podendo contemplar, ainda, outros componentes do saneamento básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços.</p>	<p><i>Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.</i></p>
<p>§ 2º As disposições constantes do plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes de planos municipais.</p>	<p><i>§ 1º O plano regional de saneamento básico poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços.</i></p>
<p>§ 3º O plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico por cada um dos Municípios integrantes.</p>	<p><i>§ 2º As disposições constantes do plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem.</i></p>
<p>§ 4º O plano regional de saneamento básico poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviços.</p>	<p><i>§ 3º O plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico.</i></p> <p><i>§ 4º O plano regional de saneamento básico poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviço.</i></p>



<p>§ 5º O plano regional de saneamento básico deverá contemplar metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão.</p> <p>§ 6º De modo a assegurar a autonomia dos titulares dos serviços de saneamento prestados no âmbito de cada Microrregião, o não cumprimento das metas e indicadores de desempenho, inclusive no tocante às metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de redução progressiva e controle de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os respectivos planos de saneamento básico, poderá resultar em sanções, incluindo a intervenção para retomada da operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e condições previstas na legislação e nos contratos.</p>	<p><i>É reproduzido, com adaptações, dispositivos do Novo Marco Regulatório sobre o cumprimento de metas, porém prevendo que se equipara ao não cumprimento das metas previstas na legislação federal e seus regulamentos também as metas previstas nos planos (que, evidentemente, somente poderão ser metas iguais ou mais rigorosas que as previstas na legislação federal, de forma a não contrariá-la).</i></p>
<p>Art. 6º. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p><i>Cláusula de vigência imediata. Chama a atenção a rapidez de elaboração, aprovação e publicação da lei, apenas setenta dias depois da publicação do Novo Marco Regulatório do Saneamento. Isso explica porque não adotou parâmetros advindos de regulamentos e, ainda, decisões do STF posteriores.</i></p>
<p>Palácio do Campo das Princesas, Recife, 25 de setembro do ano de 2020, 204º da Revolução Republicana Constitucionalista e 199º da Independência do Brasil.</p> <p>PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA Governador do Estado</p> <p>FERNANDHA BATISTA LAFAYETTE</p> <p>JOSÉ FRANCISCO DE MELO CAVALCANTI NETO</p> <p>ERNANI VARJAL MEDICIS PINTO</p>	

Da análise, o que mais chama a atenção é a ausência de uma estrutura de governança, elemento indispensável na instituição de uma microrregião. Assim, não houve a criação de um colegiado microrregional, bem como não houve a previsão legal de como ele delibera, nem, tampouco, prevê qualquer órgão da estrutura da microrregião, não cumprindo exigência prevista no Estatuto da Metrôpole.

Um outro aspecto, mas não menos importante, é o do ponto de vista do procedimento para a criação das Microrregiões, porque foram instituídas sem



atender ao previsto no Estatuto da Metr pole, seja porque seus anteprojetos de lei complementar **não foram submetidos   consulta e audiência públicas**, seja porque **não foram elaborados os estudos de regionaliza o**, de cunho econômico e institucional - sempre insistindo que estes estudos são previstos pelo Estatuto da Metr pole. Não   uma faculdade,   uma obriga o.

A partir do cenário analisado quanto ao marco legal de saneamento básico, bem como do panorama normativo e contratual do Estado de Pernambuco,   possível traçar algumas propostas quanto   possibilidade de sua adequa o às modifica es introduzidas pela Lei n  14.026/2020.

As propostas abarcam, em suma, duas frentes principais as quais se passa a analisar nos próximos subitens.

1.2.1.2. MICRORREGIÃO

A *regionaliza o*   um instrumento apto para o planejamento, gestão e provisão de serviços públicos, sendo que, dentre as **estruturas de presta o regionalizada**¹, está a microrregião. A Constitui o Federal de 1988 prevê em seu art. 25,   3 , que os Estados poderão instituir microrregiões, mediante lei complementar. Veja-se:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constitui es e leis que adotarem, observados os princípios desta Constitui o.

[...]

  3  Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir *regiões metropolitanas, aglomera es urbanas e microrregiões*,

¹ Diga-se, desde logo, que a **estrutura de presta o regionalizada** não se confunde e nem exige que haja a efetiva **presta o regionalizada**, entendida como a presta o de serviço público na qual um único prestador atende vários titulares de serviço público - no caso do saneamento básico, quando um único prestador, *de forma integrada e por meio de uma única rela o jurídica*, atende diversos Municípios. Isso significa que a **estrutura de presta o regionalizada**, *prima facie*, deve respeitar os arranjos de presta o de serviços existentes, em especial os contratos (que são atos jurídicos perfeitos), regionalizando apenas aspectos de planejamento, da regula o e, ao longo do tempo, podendo levar a que, de fato, se for a melhor op o de política pública, se adote a efetiva presta o regionalizada.



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*.

A exata dimensão do que o texto constitucional de 1988 inovou depende de se conhecer o regime constitucional anterior. Ou seja, a compreensão da inovação do art. 25, § 3º, se efetiva com o contraste com a prática anterior, de instituição de regiões metropolitanas por *lei complementar federal*, a qual previa estruturas autoritárias e centralizadoras, concentrando todos os poderes decisórios no governador do Estado².

Chama a atenção, em primeiro lugar, que o novo texto constitucional trouxe *ao Estado-membro* a competência para instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões - pelo que tal competência *deixou de ser exercida pela União*. No voto que proferiu no

² Veja-se o caso da Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, que, dentre outras, instituiu a Região Metropolitana de Curitiba. Dita norma previa que o órgão colegiado por meio do qual se daria o exercício das competências relativas aos “*serviços comuns aos Municípios que integram a região*” seria formado e presidido pelo governador do Estado, “*5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana*” (art. 2º, § 1º). Como se vê, por centralizar todo o poder decisório tal regime anterior acabou por transferir as competências municipais para o Estado, o que, como se verá, foi contrariado pelo texto da Constituição Federal de 1988 e, em especial, pela jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal produziu a partir desse texto.



juízo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, *leading case* do tema na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Teori Zavascki foi muito preciso quanto a esse aspecto:

O certo é que, independentemente da definição, aqui, sobre o sistema constitucionalmente mais adequado para a gestão das regiões metropolitanas, essa matéria, no meu entender, está reservada, em grande medida, à discricionariedade política do legislador estadual, que deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios.

Aqui nós temos que reservar o tema à avaliação política do legislador, que, obviamente, poderá ser submetida, se for o caso, ao crivo de um exame de constitucionalidade. Todavia, independentemente do critério que se venha a adotar - que no meu entender deve ficar, em grande medida, reservada ao legislador complementar estadual -, independentemente desse sistema, repito, é certo que ele não pode se constituir em pura e simples transferência de competências municipais para o âmbito do Estado-membro, como ocorreu no caso em exame. Esse fundamento é, por si só, suficiente para um juízo de procedência da declaração de inconstitucionalidade das normas.

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.

A mudança do texto constitucional de 1988 trouxe reações, inclusive tentativas de diminuir o âmbito dessa competência atribuída ao Estado-membro, inclusive de que a lei complementar estadual fosse, em alguns aspectos, *vinculada por critérios e opções impostas pelo legislador federal*.

A primeira tentativa foi a edição de uma Emenda Constitucional que retornasse para o âmbito da União parte das competências atribuídas aos Estados pelo atual texto constitucional. Tratava-se da Proposta de Emenda Constitucional nº 13, de 2014, a qual, dentre outras inovações, previa a inserção do artigo 18-A na Constituição Federal, dispositivo que previa § 1º com o seguinte teor:

Art. 18-A. (...)

§ 1º A União, por meio de lei complementar, disporá sobre:

I - **requisitos para a caracterização** de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e **das funções públicas de interesse comum**;

II - governança, financiamento e regime jurídico dos agrupamentos de municípios;

III - conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião;

IV - harmonização das políticas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal com o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões de que façam parte.

(...)



Contudo, apesar de ser texto importante, que poderia solucionar algumas controvérsias, foi a proposição arquivada, ante a não reeleição de seu primeiro propoente, o Senador Aloysio Nunes Ferreira.

Doutro lado, parece evidente que, sem a mudança constitucional, vários aspectos continuaram a depender da discricionariedade do legislador complementar estadual, variando, portanto, as opções de Estado para Estado.

Dentre tais aspectos, merece destaque a caracterização das funções públicas de interesse comum, matéria a ser decidida pelo ao legislador complementar estadual que, porém, repetindo aqui as palavras do Ministro Teori Zavascki, “*deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios*”.

Outra tentativa de diminuir o âmbito de competência que o texto constitucional atual reconhece aos Estados se realizou por meio da edição da Lei ordinária federal 14.089, de 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da MetrÓpole.

Observe-se que se trata de iniciativa contraditória com a primeira porque, como se viu, o principal objetivo da PEC 13/14 era prever competência legislativa da União sobre a matéria que, contudo, é disciplinada pelo Estatuto da MetrÓpole mesmo sem previsão constitucional.

Porém, o Estatuto da MetrÓpole, com exceção de alguns dispositivos³, meramente reproduziu a jurisprudência do STF sobre regiões metropolitanas e, ainda, adotou algumas diretrizes de política urbana, cuja instituição é competência federal - mas é evidente que o tema não se reduz só a tais diretrizes - tanto assim que, para sua disciplina adequada a PEC 13/14

³ Para exemplificar: o *caput* do artigo 10 do Estatuto da MetrÓpole afirma que “*As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual*”, praticamente reproduzindo trecho do inciso I do *caput* do artigo 5º da Lei Complementar 87/97, do Rio de Janeiro, trecho que previa que o Plano Diretor Metropolitano *deveria ser submetido à Assembleia Legislativa* e que, por isso (porque transfere ao Estado competência que deve ser exercida de forma interfederativa) foi declarado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI 1.842-RJ.



procurava atribuir à União competências mais amplas sobre o tema, como se viu acima.

Apesar da aparente inconstitucionalidade do Estatuto da Metrópole, o seu conteúdo não chegou a causar incômodos, pelo que não houve arguição de sua inconstitucionalidade, nos aspectos aqui referidos, continuando como legislação em vigor.

Por fim, houve uma terceira tentativa de o legislador federal querer se substituir ao legislador complementar estadual, invadindo esfera de competência desse último, por meio da recente mudança da legislação federal do saneamento básico. Contudo, o debate parlamentar esvaziou essa pretensão e a Lei 14.026, de 15 de julho de 2020 - “Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico” apenas interferiu no seguinte aspecto: todos os Municípios que compartilham infraestruturas de sistemas integrados de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem integrar a mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Porém, como se já se viu neste texto, isso não significa que todos os Municípios agrupados por meio dos institutos do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal tenham que compartilhar aquelas mencionadas infraestruturas, até porque podem se circunscrever a sistemas isolados.

Porém, influenciados pela etapa anterior dos debates parlamentares, alguns ainda entendem que o Novo Marco Regulatório seria inconstitucional, porque teria vinculado o legislador complementar estadual a somente instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões que envolvessem Municípios que compartilhassem determinadas infraestruturas. A inconstitucionalidade, evidente, seria porque estaria se contrariando o texto da Constituição Federal de 1988 que, como se viu, atribuiu *ao Estado-membro*, por meio de lei complementar, a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais Municípios devem ser agrupamentos e as funções públicas de interesse comum,



matérias que o regime constitucional anterior atribuía à lei complementar *federal*⁴.

Contudo, tal inconstitucionalidade seria decorrente por compreensão equivocada do texto efetivamente promulgado como lei, que, no ponto, como já se disse, se afastou das propostas em debate, justamente para não incorrer em inconstitucionalidade.

Compreendidos os aspectos mais gerais do regime constitucional comum às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, necessário dar atenção específica ao instituto da microrregião.

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)⁵. Doutra 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.

Porém, aqueles já viciados nos tempos de centralização e uniformidade, em que tudo era decidido a partir de Brasília, sob os mesmos

⁴ Carta Constitucional de 1969: “Art. 164. **A União**, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.”

⁵ 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;



critérios, incorporaram de maneira um certo *esprit géométrique*, já aqui mencionado, e defendem que deve ser utilizados os mesmos critérios, quer se esteja no Pernambuco, quer se esteja em São Paulo ou no Paraná.

Assim orientados em *impor o uniforme* onde a Constituição *protegeu a diversidade*, surgem conceitos, análises, diretrizes e opiniões doutrinárias que, apesar de para nós serem completamente equivocadas em seu furor padronizador, merecem ser aqui registradas - ante a autoridade dos juristas que as cunharam.

O doutrinador que merece aqui destaque, por sua veneranda orientação em temas de Direito Constitucional, é José Antonio da Silva:

[...] a região metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo. **As microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana.** Os aglomerados urbanos carecem de conceituação, mas de logo se percebe que se trata de áreas urbanas sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades sede dos Municípios, como na Baixada Santista (em São Paulo), ou não”⁶.

Além desta definição da unidade regional pela intenção de enfrentar problemáticas semelhantes, André Ramos Tavares define microrregião, afirmando:

“Na microrregião existem Municípios limítrofes relativamente semelhantes, sem que nenhum predomine, que seja mais importante.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 290.



É a lei complementar que vai estabelecer uma cidade-sede, que poderá ser, em princípio, qualquer daqueles Municípios.”⁷

Portanto, 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.

Como já vimos aqui, 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, novamente, para fins de 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.

⁷ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 992



Já as MICRORREGIÕES sugerem o agrupamento de MUNICÍPIOS sem o fenômeno da conurbação”⁸.

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.⁹

Olhando já para onde deve se esperar definições, vocacionadas para suas respectivas realidades locais, cabe analisar os dispositivos que algumas Constituições Estaduais dedicaram para diferenciar as três unidades regionais tratadas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Iniciemos com a Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 153 - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

§ 1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento

⁸ ADI nº 1.842/RJ. Ministro relator: Luiz Fux. Plenário. Julgamento: 06/03/2013. Publicação DJ: 16/09/2013. fls. 80.

⁹ 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).



integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

§ 2º - Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes.

§ 3º - **Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional.**

Além da definição ofertada pela Constituição Estadual de São Paulo, há também na legislação paulista uma disposição acerca da microrregião na Lei Complementar nº 760/1994, que estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. De tal modo, o art. 5º da referida lei complementar estabelece que *“considerar-se-á microrregião o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa.”*

Com o mesmo intuito, a Constituição Estadual de Minas Gerais tratou das entidades regionais. À vista dos objetivos deste relatório, é relevante a descrição da microrregião posta no art. 49, no que se lê *“considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes resultante de elementos comuns físico-territoriais e socioeconômicos que exijam planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e a integração regional.”*



Por fim, a Constituição Estadual do Paraná apesar de não incluir uma definição para a microrregião, traz no Capítulo III artigos que estabelecem as intenções de planejamento e desenvolvimento das entidades regionais.

Consequentemente, extrai-se das disposições na Constituição paranaense que as entidades regionais são destinadas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum. Assim, vê-se a intenção do legislador em destacar o objetivo de planejamento na instituição de microrregiões. Os artigos a seguir ilustram a posição que firma a Constituição Estadual do Paraná quanto a organização regional:

Art. 21. O Estado instituirá, mediante lei complementar, 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, assegurando-se a participação dos Municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional.

Art. 22. O **planejamento** das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões deverá adequar-se às diretrizes de desenvolvimento do Estado.

Art. 23. É facultada a criação, mediante lei, de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.

Em vista das definições ofertadas pelas Constituições Estaduais de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, pode-se aferir 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.



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.

1.2.1.3. AUTARQUIA INTERFEDERATIVA

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

Inicialmente, trata-se de autarquia interfederativa que exerce suas atribuições 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 ***não se trata de criar uma estrutura para exercer uma competência nova, mas de criar um espaço de integração, para que as estruturas já existentes exerçam suas competências tendo em vista o interesse de um conjunto de Municípios..***



1.2.2. GOVERNANÇA

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.**¹⁰

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”*

¹⁰ RIBEIRO, Wladimir Antônio. Regionalização e Autonomia Municipal. São Paulo, 2021. Pág. 7.



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 Metr pole estabeleceu em seu art. 8  uma estrutura básica que deverá ser observada na governança interfederativa de unidades regionais de desenvolvimento.   possível notar, portanto, que não há uma hierarquiza o entre os entes da federa o e almeja-se um processo decisório que contemple a totalidade dos membros de cada Colegiado:

Art. 8  A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas compreender  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 representa o da sociedade civil;

III - organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e

IV - sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas.

Além da preocupa o do legislador em assegurar que não houvesse uma uniformiza o 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 A o Direta de Inconstitucionalidade n  1.842/RJ, considera es importantes foram feitas pelo Ministro Relator Gilmar Mendes ao avaliar a inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de fun es e serviços públicos de interesse comum:

O parâmetro para aferi o da constitucionalidade reside no respeito   divisão de responsabilidades entre Municípios e estado.   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.¹¹

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

¹¹ 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>) .



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;**

1.2.2.1. GOVERNANÇA NA REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

O modo de governança proposta no processo de regionalização do Estado de Pernambuco 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 de Pernambuco. 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 entes 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 de Pernambuco.

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 de Pernambuco 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 Recursos Hídricos da Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco 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 de serviço. 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 Metr pole (Lei n  11.445/2007).

1.2.2.2. PROPOSTA DE REGIONALIZA O DO ESTADO DE PERNAMBUCO

As estruturas previstas atualmente compreendem a divisão territorial dos Municípios, em dois principais formatos de coordena o interfederativa (o das microrregiões e o das regiões metropolitanas).

Com rela o aos primeiros, as leis complementares estaduais trouxeram uma delimita o mais precisa quanto   governança interfederativa apenas das regiões metropolitanas. As microrregiões, por sua vez, embora tenham sofrido um processo de gradativa muta o no decorrer dos últimos anos, não foram efetivamente consolidadas quanto   sua governança, nem quanto   delimita o das fun es de interesse comum.

Nesse sentido, para fins de acesso aos recursos federais, a Lei estabelece duas ordens de exigências, uma de natureza geral e outra de natureza específica. **Quanto   natureza geral**, determina-se que o acesso aos recursos federais esteja sujeito   estrutura o de presta o regionalizada, bem como   constitui o de uma entidade de governança. Como visto na Parte II do presente Relatório, embora tal exigência se afaste da necessidade de que a presta o efetivamente esteja regionalizada, impõe-se que haja uma **estrutura de regionaliza o** (e respectiva governança), seja por meio de coordena o federativa, seja pela coopera o.

Por outro lado, trouxe têm também exigências de natureza específica quanto aos instrumentos de coopera o federativa. No caso de unidade regional



de saneamento básico ou de blocos de referência, como sói acontecer em casos de gestão associada de serviços públicos, deve haver não só a estruturação, mas também a adesão dos Municípios titulares dos serviços públicos à estrutura de governança.

Doutro lado, note-se, entretanto, que a Constituição Federal, em seu artigo 25, § 3º, previu como instrumentos de coordenação apenas as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Assim, a despeito da similaridade das formalidades adotadas para a constituição das regiões administrativas, trata-se de instrumentos com finalidades diversas, que, portanto, não atenderiam ao requisito de prestação regionalizada disposto pela LNSB.

As microrregiões do Estado de Pernambuco, por sua vez, se afastariam dos requisitos legais, na medida em que, embora constituam efetivamente um modelo de regionalização nos termos da Constituição Federal, não possuem previsão quanto à forma de sua governança. Note-se que a Lei Complementar Estadual nº 111/2005 que institui as Regiões Metropolitanas, ao contrário do que previu para as regiões administrativas, nada dispõe quanto à sua aplicação às microrregiões.

Diante desse cenário, de forma a conferir maior segurança jurídica e a fim de permitir que as metas de universalização e expansão sejam efetivamente cumpridas, entendemos que deverá ser revisto o atual **modelo de divisão territorial** das microrregiões de forma a permitir uma maior escala e viabilizar, em termos econômico-financeiros e técnicos, a prestação dos serviços.

Para tanto, faz-se necessário que haja a realização de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, que leve em consideração o arcabouço normativo e contratual, bem como as condições efetivas de operação dos serviços nos Municípios acima destacados.

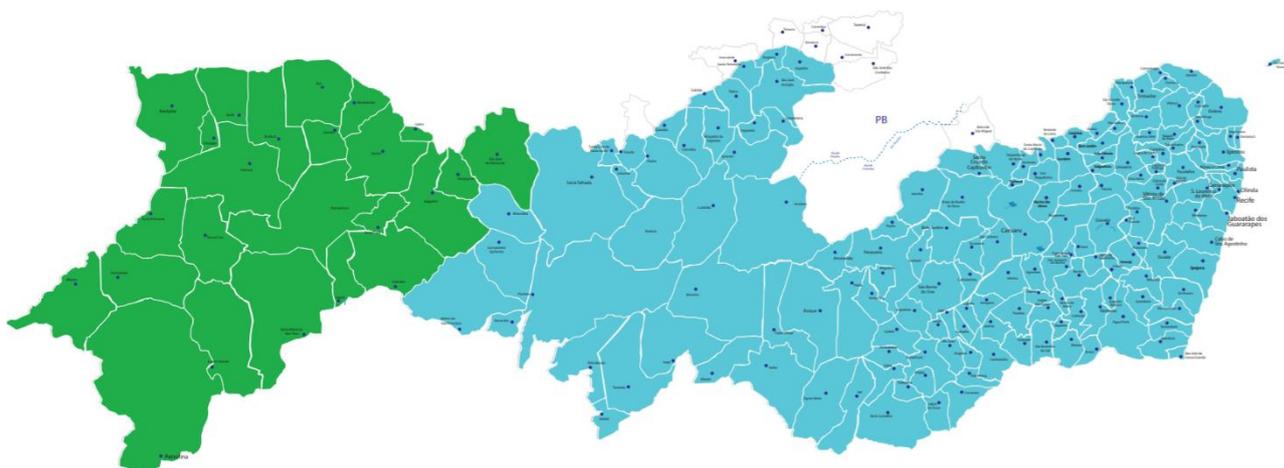
Nesse sentido, esse estudo propõe a regionalização em uma formação de **2 (duas) microrregiões**, levando em consideração a divisão dos recursos hídricos e a delimitação das bacias hidrográficas, a divisão da



infraestrutura operacional dos serviços de saneamento básico, bem como as particularidades sociais, econômicas e políticas dos territórios envolvidos.

Ainda, a divisão proposta abarca, em cada microrregião, uma das regiões metropolitanas, de forma a assegurar escala suficiente para a prestação dos serviços, cuja viabilidade econômico-financeira deverá ser atestada pelos estudos que serão promovidos, além de atender expressamente ao previsto no § 2º da nova redação do artigo 8º da LNSB.¹²

Ao se dividir o Estado em 2 (duas) microrregiões, tem-se uma situação equilibrada do ponto de vista populacional, dos municípios com maior população, técnico-operacional e de índices de atendimento. Veja o mapa da divisão proposta:



A proposta de Prestação Regionalizada de prestação dos Serviços Públicos de Abastecimento e Água e Esgotamento Sanitário divide o estado em 2 microrregiões: **Sertão** e **RMR Pajeú**.

¹² Art. 8º. (...) § 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.

A Microrregião de Águas e Esgoto do **RMR Pajeú** será formada pelos Municípios integrantes da Região Metropolitana do Recife e os Municípios do Litoral e do centro do Estado. Ela contempla a maior parte dos municípios do Estado, englobando toda a Região Metropolitana do Recife e outros municípios de grande porte, que buscam garantir a sustentabilidade necessária para a universalização dos serviços de água e esgoto nos municípios de menor porte e de menores graus de desenvolvimento.

A segunda Microrregião, a do Sertão, contém a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro, composta daquele e outros três municípios pernambucanos.

Analisando a divisão, há equilíbrio populacional e territorial, e viabilidade econômico-financeira.

Deve-se atentar que qualquer modificação na estrutura de regionalização atualmente existente, ensejará, por consequência, a atenção às formalidades exigidas para fins de coordenação federativa, descritas no subitem II.2.2 do presente Relatório, quais sejam:

1	Lei complementar estadual Conteúdo deverá contemplar, no mínimo:	(1a) os <u>Municípios</u> que integram a autarquia interfederativa compulsória;	
		(1b) as <u>funções públicas de interesse comum</u> que justificam a instituição da autarquia interfederativa compulsória, e que constituirão as suas finalidades (ou seja, as competências que lhe foram atribuídas);	
		(1c) a conformação da estrutura de <u>governança interfederativa</u> ;	A governança deverá ser composta (art. 8): a) <i>instância executiva</i> , composta pelos representantes do Poder Executivo das unidades federadas componentes; b) <i>instância colegiada deliberativa</i> , com representantes da sociedade civil;

			<p>c) <i>organização pública</i>, com funções técnico-consultivas e</p> <p>d) <i>sistema integrado</i> de alocação de recursos e prestação de contas.</p>
		(1d) os meios de <u>controle social</u> da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.	
2	Realização de audiência pública		
3	Elaboração de estudos técnicos de regionalização	Tendo em vista o disposto no art. 11-B, §9, da LNSB, os estudos técnicos também servem para demonstrar a viabilidade ou inviabilidade econômico-financeira da prestação regionalizada para fins da anuência de dilação prazos das metas de universalização de contratos que estiverem vigentes.	

Para além das previsões decorrentes da legislação federal, deve-se destacar, ainda, que a regionalização deverá se atentar, em termos de conteúdo e de formalidades, às exigências da legislação estadual.

Nesse sentido, dispõe a Constituição de Estado de Pernambuco, de 1989, que o Governador possui competência privativa para “*promover a criação de 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*”. Esses traços que identificam as microrregiões deverão estar demonstrados no âmbito do estudo técnico.



1.2.3. PROPOSTA DE REVISÃO DOS INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

Em segundo lugar, e a análise aqui realizada é apenas preliminar, como próprio deste momento dos trabalhos de consultoria, deve-se promover uma **revisão dos instrumentos contratuais** celebrados, de forma a adequá-los às metas de universalização e expansão, bem como às demais modificações do novo marco legal.

Faz-se necessário reestruturar a equação econômico-financeira dos contratos, especialmente considerando as disposições legais estaduais quanto ao estabelecimento preferencial de tarifa unificada pela COMPESA.

Importante destacar, inclusive, que, por força da nova redação do art. 10-B, da LNSB, os contratos em vigor estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada para fazer frente aos investimentos necessários ao cumprimento das metas de universalização. A metodologia de cálculo, bem como a forma de incidência de referida obrigação ainda estão pendentes de regulamentação. De toda forma, é um indicativo importante de que todos os contratos serão necessariamente sujeitos a uma revisão, seja para incorporar as mudanças dispostas quanto às metas de expansão dos serviços, seja para aferir a sua viabilidade econômico-financeira.

Essa revisão dialoga, inclusive, com outro dispositivo inserido pela Lei federal nº 14.026/2020: o art. 11, § 5º, cujo conteúdo vinculou a distribuição de lucros e dividendos das empresas concessionárias ao cumprimento das metas e do cronograma de execução previstos no contrato de delegação da prestação de serviços públicos de saneamento básico.

Note-se que no caso de prestação regionalizada, a aferição da exigência legal deve, *prima facie*, ser promovida a partir da lógica da equação econômico-financeira do(s) contrato(s) vigente(s). Como se sabe, a concepção do equilíbrio econômico-financeiro é um dos principais pilares que permeiam os contratos celebrados pela Administração Pública. Como mecanismo de contraposição às prerrogativas exorbitantes, o equilíbrio econômico-financeiro



veicula uma equação contratual, que assegura a manutenção da justa equivalência entre os encargos devidos pelas partes e previstos no contrato.

Assim, havendo vários instrumentos de delegação da prestação de serviços públicos celebrados com o mesmo prestador, cuja equação econômico-financeira se encontra interligada (*rectius*: **com a mesma equação econômico-financeira**), para fins de cálculo e viabilização dos investimentos, o cumprimento das metas deve ser verificado a partir da análise conjunta de referidos instrumentos. *A contrário sensu*, em havendo múltiplos instrumentos, com equações distintas, ainda que celebrados com o mesmo prestador, a aferição deverá ser segregada em conformidade com as respectivas equações econômico-financeiras.

A introdução de referido dispositivo auxilia na concepção de outra modificação relevante para fins da proposta de regionalização dos Municípios do Estado de Pernambuco a ser concebida.

Tendo em vista a reestruturação dos modelos regionais, pode-se cogitar a possibilidade de uma **unificação dos instrumentos contratuais**, de forma a facilitar a sua gestão, monitoramento e fiscalização não só pelo Poder Concedente (Municípios componentes da microrregião), mas também pelos órgãos de regulação (ARPE) e controle (Tribunal de Contas). Assim, considerando-se que a equação econômico-financeira **é apenas uma** dentre os Municípios componentes das microrregiões (e, atualmente, até entre as microrregiões), faz sentido que haja a simplificação dos instrumentos formalizados, que passarão a ser concentrados em um único instrumento contratual ou, ainda, em um para cada microrregião.

Importante destacar que as condições de validade para a celebração de contratos de delegação para a prestação de serviços de saneamento básico, previstos pela LNSB em seu art. 11, remanescem as mesmas, sendo aplicáveis também aos contratos que venham a ser celebrados após as modificações introduzidas pela Lei federal nº 14.026/2020. Entretanto, deve-se atentar que a unificação ora proposta não representaria a celebração de um novo instrumento contratual, mas, apenas, a consolidação dos contratos já vigentes



em um único instrumento, tendo em vista a unicidade da equação econômico-financeira.

Deve-se atentar, entretanto, para mais dois aspectos da modelagem dos contratos.

O primeiro diz respeito à **situação das pessoas de baixa renda**. Isso porque, em linhas gerais, não se cogita uma modificação no valor das tarifas atualmente vigentes e, por consequência, a equação econômico-financeira, bem como a reestruturação dos investimentos deverá ser pensada, no âmbito dos estudos de viabilidade econômico-financeira, de forma a abarcar tais usuários. O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, então, em decorrência da incorporação das metas de universalização e expansão dos serviços de saneamento básico poderia ser efetivado mediante o ajuste dos prazos, com a prorrogação dos contratos vigentes.

O segundo ponto diz respeito aos **contratos de programa**. A redação original da Lei federal nº 14.026/2020 contemplava a possibilidade de renovação dos contratos de programa até 31 de março de 2022, com prazo máximo de vigência de até 30 (trinta) anos (art. 16), cujo conteúdo foi objeto de veto do Presidente da República. Sem tal previsão, remanesce na lei apenas a vedação à celebração de contratos de programa, termos de parceria e outros instrumentos de natureza precária, sendo mantida sua vigência apenas até o advento do respectivo prazo contratual (art. 10, § 3º), o qual, relembre-se, pode ser modificado em razão de justificado reequilíbrio econômico-financeiro.

Nesse sentido, em decorrência do veto presidencial, deve haver necessariamente um período de transição para o novo modelo de prestação, no qual os instrumentos contratuais deverão ser revistos. Nessa situação, o art. 13, § 1º, da Lei federal nº 14.026/2020, dispõe que caso a transição exija a substituição de contratos com prazos distintos, esses poderão ser reduzidos ou prorrogados, de maneira a convergir com a data de término com o início da vigência do contrato sucessor.

O período de transição, caso ocorra, poderá ser promovido de forma a se alinhar com a proposta de uniformização dos instrumentos contratuais

acima descrita, para que haja a consolidação das obrigações em um único instrumento de delegação da prestação dos serviços, superando as divergências quanto à forma dos contratos de programa.

Ainda estamos aqui opinando em caráter preliminar, até porque o detalhamento do modelo e dos requisitos necessários para a revisão da regionalização, bem como do processo de unificação contratual demandam maiores subsídios dos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira acima mencionados.

Como consequência, o aprofundamento das estratégias ora mencionadas, no que se refere à regionalização, será objeto de trabalho específico (**Produto 4**) dos trabalhos de consultoria ora em curso.

Em 29 de maio de 2021.

