

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCUS VINICIUS MONTEIRO DOS SANTOS

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
ENFRENTAMENTO DA CRISE HÍDRICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO  
PAULO

São Paulo

2015

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
ENFRENTAMENTO DA CRISE HÍDRICA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO  
PAULO

Trabalho individual apresentado à Escola de Administração de Empresas de  
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título  
de Mestre em Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Professor Doutor Marco Antonio Carvalho Teixeira

São Paulo

2015

## RESUMO

O controle social das políticas públicas vem ao longo dos tempos aprimorando o debate democrático e colocando luz sobre um dos principais problemas contemporâneos que é a relação público-privada na administração pública. A crise hídrica que se instalou na Região Metropolitana de São Paulo reacendeu a necessidade de mais transparência e controle sobre as políticas públicas implementadas pelo Governo do Estado de São Paulo e pela SABESP no seu enfrentamento. É analisado o perfil institucional do Ministério Público, como órgão capaz de desempenhar este papel. Ao final são apresentados três casos nos quais o MP ingressou com ações civis públicas em face da SABESP e de outras agências estatais questionando judicialmente as políticas que estão sendo levadas à efeito em decorrência da falta de água.

Palavras-Chaves: Controle Social; Ministério Público; Crise Hídrica; SABESP.

## *ABSTRACT*

The social control of public policies comes over time enhancing the democratic debate and putting light on one of the major contemporary problems is the public-private relationship in public administration. The water crisis that has developed in the Greater São Paulo reignited the need for more transparency and control over public policies implemented by the State Government of São Paulo and SABESP in its confrontation. It is the institutional profile of the prosecution analyzed, as a body able to perform this role. At the end they are presented three cases in which the MP filed class actions in the face of SABESP and other state agencies disputing the policies being brought to the effect due to the lack of water.

Keywords: Social control; Public ministry; Hydro crisis; SABESP.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. PRESTACÃO DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO.....	6
3. O ENFRENTAMENTO DA CRISE HÍDRICA NA RMSP PELA SABESP.....	7
4. O CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	10
5. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO HÍDRICA.....	13
5.1. PERFIL INSTITUCIONAL.....	13
5.2. LEGITIMIDADE PARA AGIR.....	14
5.3. JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS.....	15
6. APRESENTAÇÃO DE TRÊS CASOS EM ANDAMENTO.....	17
6.1. CASO 1: SISTEMA CANTAREIRA.....	17
6.2. TRANSPOSIÇÃO DE ÁGUAS DO SISTEMA BILLINGS.....	21
6.3. SISTEMA PRODUTOR ALTO TIETÊ.....	23
7. CONCLUSÃO.....	24
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	26

## **1. Introdução**

A Região Metropolitana de São Paulo foi instituída pela Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e disciplinada pela Lei Complementar estadual nº 94, de 29 de maio de 1974, quando passou a ter sua denominação alterada para Região Metropolitana de São Paulo - RMSP. Foi reorganizada posteriormente pela Lei Complementar Estadual nº 1139/11. Ela possui 39 municípios e uma população de 20,9 milhões de habitantes espalhada num território de 7.946Km<sup>2</sup>.

As Regiões Metropolitanas tem caráter intergovernamental, pressupondo uma multiplicidade institucional que exige coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas orientadas de modo unificado, conforme o interesse comum de cada região.

Uma vez constituídas por lei complementar, a integração dos Municípios será compulsória para o efeito da realização das funções públicas de interesse comum, não podendo o ente local subtrair-se à figura regional, ficando sujeito às condições estabelecidas a nível regional para realizar aquelas funções públicas de interesse comum. Essa peculiaridade singular, em nosso direito, define os limites da autonomia municipal no âmbito urbano-regional metropolitano (Alves, 1998). Essa forma de administração regional, embora criada pelos Estados federados, implica na necessidade de participação dos Municípios integrantes no processo decisório e de governança.

Nos termos do artigo 152 da Constituição Estadual, tem por objetivo promover: I - o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida; II - a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; III - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; IIV - a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; V - a redução das desigualdades regionais.

Quanto às estruturas de governança a Região Metropolitana de São Paulo possui o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, como colegiado de Estado, e os conselhos consultivos para cada sub-região, com participação

social, para subsidiar a definição dos temas comuns à região. Para financiar e investir em projetos de interesse da Região Metropolitana de São Paulo foi criado o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI). Sua receita é constituída de dotações orçamentárias estaduais, transferências da União e dos municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo.

A governança metropolitana pode ser entendida enquanto sistema que abrange a formulação, a gestão e o financiamento de políticas, planos, projetos e ações destinados ao desenvolvimento de um território metropolitano. A governança inclui a análise da formulação, da implementação e da gestão de políticas e projetos prioritários para o desenvolvimento territorial, os ordenamentos, as ferramentas e os instrumentos adequados para sua gestão – mecanismos e instrumentos de financiamento das políticas e projetos; a discussão de possibilidades e limites de maior participação do setor privado; e o desenvolvimento dos processos de discussão pública e de validação política de propostas e projetos.

## **2. A Prestação do Serviço de Fornecimento de Água na RMSP**

A água é um recurso natural renovável, porém escasso. Por ser essencial à vida da presente e das futuras gerações é um fator agudo de preocupação e impõe que a sociedade desenvolva mecanismos que garantam sua conservação.

A Constituição Federal de 1.988 prescreve em seu art. 225 que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo (...)”.

Desse modo, a despeito da redação dos artigos 20, III e 26, I, da Carta Magna, os poderes públicos federal e estadual devem ser vistos não como proprietários, mas como mero gestores de água.

Uma gestão sustentável dos recursos hídricos impõe algumas premissas: uma base de dados e informações socialmente acessível, a definição clara dos direitos de uso, o controle dos impactos sobre os sistemas hídricos e o processo de tomada de decisão. Dentre as principais inovações introduzidas pela Lei n. 9.433/97 está o estabelecimento claro, quase didático, dos instrumentos que devem ser utilizados para viabilizar a implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos: (I) os Planos de Recursos Hídricos; (II) o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; (III) a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; (IV) a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; (V) a compensação aos municípios; (VI) Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Em 1.991 foi promulgada a Lei Estadual n. 7.663, que estabeleceu normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa norma detalhou os princípios constitucionais de compensação aos municípios com áreas inundadas por reservatórios ou afetados por seus territórios (art. 5º).

A Lei estadual 9.866/97 consagrou a vinculação da política estadual de proteção a mananciais aos princípios e instrumentos estruturantes do sistema de gestão de recursos hídricos, estabelecendo – à semelhança deste – um processo descentralizado, cooperativo e participativo de planejamento e gestão das áreas de proteção.

O Plano Estadual de Recursos Hídricos foi elaborado no ano de 1.990 com a Política Estadual de Recursos Hídricos aprovada pela Assembléia Legislativa em 1991. Em 1.994 foi instalado o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê.

A captação e a distribuição de água em 33 dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo cabe à Companhia de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP. Criada pela Lei Estadual n. 119/73<sup>1</sup>, essa empresa tem como missão prestar serviços de saneamento, no Estado de São Paulo. Nos seus primeiros anos de vida a companhia foi principalmente voltada para a execução de obras que garantissem a ampliação do abastecimento de água e a coleta de esgotos nos municípios que acabavam de assinar contrato de concessão.

As leis Federais 8.987/1995 (lei de Concessões e Permissões de Serviço Público); 11.107/2005 (lei de Consórcios Públicos); e 11.445/2007 (lei de Saneamento Básico) constituem hoje o "marco" legal que permite aos municípios celebrarem contratos com a SABESP.

### **3. O Enfrentamento da Crise Hídrica na RMSP pela SABESP**

A SABESP divulgou no mês de abril de 2015 em seu site um relatório com as medidas que adotou para enfrentamento da crise: (a) Gestão de Consumo dos Clientes (programa de bônus aprovado pela agência reguladora ARSESP, através da Deliberação nº 469/2014, estabelecendo que para todos os clientes, dentro das áreas de abrangência do programa, haverá como meta reduzir em 20% o consumo de água em relação à média do consumo dos meses de fevereiro/2013 e janeiro/2014. O cliente que atingir sua meta terá bonificação de 30% nos valores cobrados de água e esgoto; (b) Transferência de água tratada de outros Sistemas Produtores; (c) Intensificação

---

<sup>1</sup>Artigo 1.º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo, respeitada a autonomia dos municípios.

do Programa de Combate às Perdas; (d) Utilização de Reservas Técnicas; (e) Campanhas institucionais.

Tais medidas, meramente reativas, foram anunciadas depois que os níveis dos reservatórios que abastecem a Região Metropolitana de São Paulo atingiram níveis alarmantes. A falta de planejamento da Companhia para se antecipar à crise parece inquestionável.

É inegável que as condições climáticas contribuíram para o agravamento daquele cenário. Em 2013, o volume foi de 762 mm e, em 2014, de apenas 533 mm. Desse modo, em dois anos, a pluviosidade total nesses períodos foi de 1.295 mm, quando o esperado seriam 1.866 mm. O déficit em relação à média foi de 30,7% em um período relativamente longo de dois anos. Os meses de dezembro são aqueles em que há menor nível de água nas represas do sistema, em razão da sazonalidade do regime de chuvas. Os volumes de dezembro para os anos de 2009 a 2013 foram os seguintes: 92,5%; 72,5%; 69,0%; 47,6%; 30,3% e, finalmente, 18%. O índice de dezembro de 2012, de 47,6% não parece baixo à vista de ser exatamente o menor valor esperado sazonalmente. Apenas em 2013 e 2014 os níveis ficaram em 30% ou abaixo, o que é consistente com os dois anos extremamente secos<sup>2</sup>.

Ocorre, no entanto, que esta situação era previsível e as medidas preventivas para seu enfrentamento deveriam fazer parte das estratégias da SABESP. Um planejamento estratégico adequado que leve em conta informações climáticas na concepção de suas ações pode servir como um valioso instrumento de minimização dos impactos da falta de chuvas.

Apesar, entretanto, de contar com uma lei que implementa um sistema de gestão da água integrado, participativo e descentralizado (Plano Estadual de Recursos Hídricos - Lei nº 7.663/91), as ações coordenadas pelo governo do estado de São Paulo, pela concessionária Sabesp e pelo sistema de gestão da água da bacia hidrográfica do Alto Tietê não têm sido capazes de evitar a grave ameaça de falta de água na Região.

Além da falta de chuvas, outros fatores, como má qualidade das águas dos rios por falta de tratamento de esgoto doméstico, desmatamento e ocupação em áreas de mananciais, falta de planejamento para a construção de novos reservatórios, falta de investimentos para a redução de perdas e falta de coordenação institucional contribuem para o agravamento do problema. Ou seja, houve falta de governança.

Conforme observam JACOBI, CIBIM e LEÃO: *“A noção de governança é desenvolvida associada ao processo de governar, vinculada às estruturas institucionais e administrativas do estado. Porém, atualmente o termo governança se refere a uma forma mais descentralizada de*

---

<sup>2</sup> <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol27>



*governar, de modo que diferentes atores sociais participem da discussão e tomada de decisão (Jacobi, 2009; 2012). Ao usar o termo governança da água, pretende-se extrapolar os alcances das instituições governamentais, hierárquicas e rígidas, e promover um espaço de discussão que envolva atores de diferentes setores (Castro, 2007). Para que os processos de governança da água possam se concretizar são necessárias condições para uma boa governança da água, como inclusão, accountability, participação, transparência, previsibilidade e capacidade de resposta”.*

3

Uma moderna gestão dos recursos hídricos está associada à sua transparência e também a sua capacidade de ser inclusiva. E isso não vem ocorrendo na RMS, posto que a SABESP e o Governo do Estado (seu maior acionista) no enfrentamento do problema apresentam sempre um discurso técnico e centralizador, evitando a participação da sociedade no processo decisório quanto às medidas adotadas.

Um dos pontos centrais da discussão sobre a crise, entretanto, deve ir em direção às responsabilidades das instituições governamentais em relação ao planejamento, transparência e informação.

*“Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão ambiental, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. Isso implica mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Dependemos de uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, uma maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável”*<sup>4</sup>.

#### **4. O Controle Social das Políticas Públicas**

Num Estado Social e Democrático de Direito, a administração pública tem por função implementar os direitos sociais previstos na Constituição Federal, assegurando a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social (art. 170 da C.F.). Para tanto precisa executar políticas públicas consubstanciadas em atos e ações concretas, que de alguma forma interferem na realidade das pessoas e também do ambiente.

---

<sup>3</sup> JACOBI, Pedro roberto, CIBIM, Juliana cibim e LEÃO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil, in, <http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n84/0103-4014-ea-29-84-00027.pdf>

<sup>4</sup> JACOBI, Pedro roberto, CIBIM, Juliana cibim e LEÃO, Renata de Souza, op. cit., pag. 33.

O controle social das políticas públicas vem ao longo dos tempos aprimorando o debate democrático e colocando luz sobre um dos principais problemas contemporâneos que é a relação público-privada na administração pública. A possibilidade de controle da Administração Pública, em suas diversas instâncias decisórias, tem relação direta com a própria afirmação do Estado Democrático de Direito haja vista que aproxima o cidadão com o exercício do poder.

A relação dos indivíduos, enquanto atores sociais, com instituições públicas sempre despertou a atenção dos estudiosos da administração pública. É cada vez mais visível a conscientização de que o exercício da cidadania implica necessariamente na preocupação constante com a própria consciência política, com o voto e, numa terceira etapa, com o controle permanente das ações dos representantes eleitos.

O fortalecimento do processo democrático e a efetivação dos direitos sociais passa necessariamente pelo controle da administração e da gestão dos recursos públicos pelos cidadãos. A participação destes no processo democrático de governo, não só por meio dos mecanismos de atuação direta (plebiscito, referendo, iniciativa popular e participação nos mais variados processos de tomada de decisão política), mas, sobretudo, por meio do controle da gestão pública, constitui fator determinante para a garantia de que a administração não se desvie de sua finalidade última que é a realização do interesse coletivo.

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência<sup>5</sup>.

A transparência das ações públicas é tida como essencial para o funcionamento das instituições democráticas. Sem isto se torna impossível uma participação efetiva da população nas decisões tomadas pelo poder público, bem como o controle dos resultados das suas ações<sup>6</sup>.

A literatura sugere que os mecanismos de *accountability* compreendem o monitoramento, o controle e a sanção de ações (ou omissões) políticas que não necessariamente envolvam delitos ou infrações legais. Parece bastante claro que a noção de *accountability* refere-se à

---

<sup>5</sup> <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>

<sup>6</sup> TEIXEIRA, Hélio Janny, SALOMÃO, Sérgio Mattoso e SANTANA, Solange Maria. “As abordagens superficiais e os mitos”, in: “Remodelando a gestão pública”, TEIXEIRA, Hélio Janny e SANTANA, Solange Maria (Coordenadores), Editora Edgard Blücher Ltda., São Paulo, 1994p. 93.

responsabilização política de governantes e burocratas por seus atos e omissões, e não apenas à responsabilização legal ou jurídica, bem como pelo seu desempenho no exercício do Poder Público<sup>7</sup>.

A reflexão sobre a administração pública - em particular o controle social sobre ela - insere-se claramente no debate acerca da democracia, dado que o Estado de Direito Democrático só existe concretamente se tiver mecanismos e estruturas de regulação dos conflitos, de administração da vida cotidiana (em diversas dimensões) e de implementação de políticas públicas.

O aprimoramento dos mecanismos de controle social da administração pública desde a promulgação da Carta de 1988 é inquestionável. Como bem observaram SPINK e TEIXEIRA diferentes setores de população passaram a exigir dos atores públicos maior transparência em suas ações e cobraram conduta ética em relação aos recursos que utilizavam<sup>8</sup>.

O controle pode ocorrer de três maneiras: administrativo-burocrático, judicial e não estatal.

O primeiro é aquele exercido internamente pela própria administração em relação aos atos de seus agentes através de correições, inspeções, auditorias e controles de contas. Por ele cria-se a lógica da vigilância sobre a atuação de agentes públicos. Segundo AVRITZER e FILGUEIRAS: *“O controle administrativo-burocrático cria uma cultura pública interna aos órgãos da administração, tendo em vista um tipo de ação direcionada ao cumprimento dos deveres formais e ao respeito pela hierarquia e pelos códigos legais, com o intuito de equilibrar uma concepção formal de interesse público com a eficiência administrativa propriamente dita”*<sup>9</sup>.

O controle judicial é aquele feito exclusivamente pelo Poder Judiciário. Ele decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da C.F.) e possibilita que todo e qualquer cidadão que verifique a existência de vício, irregularidade, imoralidade ou prejuízo na prática de um ato administrativo possa se socorrer do Judiciário. De outro lado, através dele os mecanismos e freios e contrapesos entre os Poderes da República podem ser efetivamente implementados, proporcionando uma compatibilidade funcional entre eles.

---

<sup>7</sup> CENEVIVA, Ricardo e FARAH, Marta Ferreira Santos. O Papel da Avaliação de Políticas Públicas como Mecanismo de Controle Democrático da Administração Pública, *in* Controle Social da Administração Pública. Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil, pag. 132. Ed. Cultura Acadêmica. 2007.

<sup>8</sup> SPINK, Peter e TEIXEIRA, Marco Antonio. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da administração pública visto com base no Programa Gestão Pública e Cidadania, *in*, Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil, Editora Cultura Acadêmica, 2007, pag. 43.

<sup>9</sup> Corrupção e Controles Democráticos no Brasil. Textos Para Discussão CEPAL - IPEA. 2011. Número 32, p. 17.

A esse respeito COMPARATO consignou que: *“No atual contexto político, a separação dos poderes apresenta-se como o remédio mais eficaz contra os erros os desvios técnicos na condução das políticas públicas, propiciando o estabelecimento de controles múltiplos e recíprocos entre os órgãos estatais”*<sup>10</sup>.

O controle judicial pode se dar tanto em relação aos atos administrativos vinculados, ou seja, em relação ao qual o agente público está inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações, como também em relação aos atos discricionários onde ele pode tomar uma medida ou outra por critérios de oportunidade e conveniência. Ambos estão regrados pelo ordenamento jurídico e estão sujeitos aos princípios constitucionais que regem a administração pública (art. 37, caput, da C.F.).

Já o controle público não estatal, por sua vez, é aquele exercido pela sociedade civil. Através dele qualquer pessoa ou associação civil tem a possibilidade de controlar atos de agentes públicos com base nos princípios e nos valores da democracia.

A democracia participativa tende a agregar qualidade às decisões políticas. Como bem observaram BRELÀZ, ALVES e FORNAZARI: *“A participação das organizações da sociedade civil atuando como grupos de advocacy e controle social contribui para maior responsabilização por parte do governo e maior estreitamento de laços entre governo e cidadãos. Essa aproximação, uma consequência das novas formas de gestão da esfera pública, contribui para o processo de democratização da sociedade e, concomitantemente, para o fortalecimento do Estado e da sociedade civil como um todo”*<sup>11</sup>.

## **5. O Papel do Ministério Público na Fiscalização da Gestão Hídrica**

### **5.1. Perfil Institucional**

O Ministério Público é uma Instituição concebida para a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal). É independente, não se vinculando a nenhum dos poderes do Estado, seja o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário. Possui garantias de autonomia tanto administrativa como funcional e seus integrantes não respondem aos outros poderes ou instituições, gozando das mesmas

---

<sup>10</sup> Para Viver a Democracia. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1989, pag. 79

<sup>11</sup> Advocacy das Organizações da Sociedade Civil e Controle Social do Estado e da Administração Pública, in Controle Social da Administração Pública - Cenário Avanços e Dilemas no Brasil. 2007. Cultura Acadêmica Editora, pag. 104.

prerrogativas dos membros do Poder Judiciário, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos.

Esse papel institucional o coloca constantemente em oposição ao próprio Estado (sentido lato), notadamente pelo fato deste não implementar medidas em prol do bem-estar social. A grave situação social porque passa o país relaciona-se com o fracasso do Estado, através dos três níveis de governo, no desempenho de suas funções. A má versação de recursos públicos agrava esse quadro, pois inviabiliza a prestação adequada dos serviços públicos.

O controle social feito pela sociedade civil organizada tem se mostrado, muitas vezes, ineficiente para compelir o poder público a implementar ou mesmo rever determinadas políticas públicas. Mesmo tendo havido notável avanço na articulação dos movimentos sociais nos últimos anos, na grande maioria dos casos a discussão dos temas mais relevantes para a população ainda não escapa da justiça e nessa seara o Ministério Público permanece sendo o principal ator na defesa dos interesses sociais.

Não foi por acaso que o legislador constituinte traçou para o Ministério Público o perfil de órgão agente. Para o cumprimento de sua relevante missão, a Constituição Federal municiou o Ministério Público com poderosos instrumentos, destacando-se a ação penal pública, a ação civil pública e o inquérito civil.

A esse respeito CAMARGO FERRAZ e GUIMARÃES JÚNIOR asseveram que: *“Assim, se ao processo, genericamente considerado, se atribui inegável caráter político, é fácil constatar que o poder de ajuizar essas ações faz do Ministério Público uma Instituição sensivelmente dotada de função política. O exercício dessa função será mais profundo à medida que interferir mais efetiva e intensamente na realidade brasileira”*<sup>12</sup>.

## **5.2. Legitimidade para Agir**

Não obstante o sucesso do inquérito civil<sup>13</sup> como instrumento posto à disposição do Ministério Público para a solução de questões metaindividuais, a atuação da Instituição é fundamentalmente processual, ou seja, voltada para funções realizadas em procedimentos

---

<sup>12</sup> CAMARGO FERRAZ, Antonio Augusto Mello e GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. A Necessária Elaboração de Uma Nova Doutrina de Ministério Público, Compatível com seu Atual Perfil Constitucional, in Ministério Público: Instituição e Processo. Ed. Atlas, 1997, pag. 23

<sup>13</sup> O inquérito civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitiva tendente a recolher elementos de prova que ensejem o ajuizamento de ação civil pública, previsto no art. 129, III, da Constituição Federal.

judiciais, seja dando início a ações cíveis e criminais, seja atuando como fiscal da lei nas ações intentadas por outras partes.

Se no inquérito civil a Instituição tem a possibilidade de iniciar, instruir e concluir a investigação dentro de sua própria esfera de atribuição, podendo daí resultar na celebração de termos de ajustamento de conduta ou arquivamentos, ao ajuizar uma ação ela transfere ao Judiciário o poder de decisão.

Com isso, como observa SALLES: *“a legitimidade para agir evidencia-se como questão central da Instituição, servindo como critério básico pelo qual se delimita o campo de atuação no processo, que, por sua feita, deve servir como referencial básico das ações institucionais”*<sup>14</sup>.

Na condição de Instituição essencial à função jurisdicional do Estado, nos termos da definição do caput do art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público tem a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ao ajuizar uma ação o Ministério Público age como substituto processual da sociedade, de modo que sua legitimação é considerada pela doutrina como extraordinária justamente por se tratar da defesa de direito alheio em nome próprio.<sup>15</sup>

A verificação da existência ou não de interesses sociais e individuais indisponíveis a serem tutelados judicialmente cabe ao próprio Ministério Público, ficando suas iniciativas sujeitas ao controle judicial (em caso de ajuizamento) ou ao Conselho Superior do Ministério Público (em caso de arquivamento).

Em muitas situações quando o Ministério Público decide tutelar judicialmente interesses da sociedade ele estará discutindo erros ou omissões administrativas no que tange a implementação (ou falta) de políticas públicas.

### **5.3. Judicialização de Políticas**

Sabe-se que as eleições são instrumentos necessários à constituição de governos democráticos, mas não são suficientes para garantir o controle dos governantes pelos governados.

Difícil imaginar que numa sociedade que é cada vez mais crítica em relação aos serviços prestados pelo poder público, a arena política seja a mais adequada e eficiente para tal finalidade,

---

<sup>14</sup> SALLES, Carlos Alberto. Legitimidade para Agir: Desenho Processual da Atuação do Ministério Público, in Ministério Público: Instituição e Processo. Ed. Atlas, 1997, pag. 229.

<sup>15</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. Editora Saraiva, 2003, pag. 59.

principalmente se levarmos em consideração que um dos interessados sempre será o todo poderoso Estado.

FONSECA e BEUTTENMULLER sustentam que: *“o Estado democrático de direito só existe concretamente se tiver mecanismos e estruturas de regulação de conflitos, de administração da vida cotidiana (em diversas dimensões) e de implementação de políticas públicas”*<sup>16</sup>.

Naquele contexto surge o Judiciário como uma alternativa para discussões de temas que até pouco tempo era tratados apenas na esfera política.

Os membros deste Poder são selecionados, como regra geral, por critérios técnicos e não eletivos como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. O legislador constituinte, este sim democraticamente eleito pelo povo brasileiro, implantou um modelo judicial que tem por escopo assegurar o equilíbrio entre o princípio democrático e uma concepção substancial de justiça. Ou seja, mesmo sabendo que a ideia do governo de maioria não permeava aquele Poder, outorgou-lhe competências capazes de interferir no tabuleiro do jogo democrático.

Organizado nos arts. 92 a 126 da Carta Magna, o Judiciário tem por função compor conflitos de interesses em cada caso concreto. Essa função, chamada de jurisdição, se realiza por meio de um processo judicial, que nada mais é do que um sistema de composição de lide.

A jurisdição é monopólio do Poder Judiciário (art. 5o., XXXV CF) e divididas as funções de soberania nacional pelos três Poderes, cabe a ele decidir atuando o direito objetivo nos casos que lhe são submetidos. A inafastabilidade de jurisdição hoje é uma garantia do cidadão e traduz o direito público subjetivo de obtenção da efetiva tutela jurisdicional na defesa de direitos de qualquer natureza. Por ele não se assegura tão-somente o acesso formal aos órgãos judiciários, mas também se garante a efetiva e tempestiva tutela judicial para afastar as violações ou ameaças ao exercício dos direitos consagrados na ordem jurídica.

Isso significa dizer que toda e qualquer demanda, inclusive as que dizem respeito a implementação de políticas públicas, podem ser levadas ao conhecimento do Judiciário que necessariamente, sobre elas, deve se pronunciar.

Não só quando analisa ações diretas de inconstitucionalidade, mandados de injunção, mas também quando decide uma ação individual, o Poder Judiciário tem a possibilidade de interferir naquilo que num primeiro momento era atribuição exclusiva de outros Poderes da República.

---

<sup>16</sup> FONSECA, Francisco e BEUTTENMULLER, op. cit., p. 75.

Sua legitimidade não decorre da soberania popular e, conseqüentemente, da vontade da maioria. Decorre de uma competência constitucional que lhe impõe o dever de preservar um direito fundamental previsto na própria Carta Magna ou da necessidade de dar cumprimento a alguma lei existente.

A justificação filosófica para a atuação do Judiciário na vida institucional, embora não seja de difícil compreensão, ainda suscita grandes controvérsias nos meios político, jurídico e acadêmico. Entre a vontade e a razão, entre direitos fundamentais e governo da maioria, podem surgir situações de tensão e de conflitos aparentes.

A judicialização da política é um processo que se alimenta dos interesses econômicos e sociais centrais. Para VIANNA: *“As ‘duas’ democracias da Constituição – a da representação e a da participação, mesmo que esta esteja ali como dependente da mediação do direito – não estão em oposição, nem formal nem substantivamente. Fora do campo normativo, no mundo das coisas reais, não há monopólio nem ritual certo para os processos de formação da opinião e de sua conversão em formação da vontade democrática.”*<sup>17</sup>. Segundo CASTRO: *“a transformação da jurisdição constitucional em parte integrante do processo de formulação de políticas públicas deve ser vista como um desdobramento das democracias contemporâneas. A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições, ocorre uma certa aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, torna-se mais difícil distinguir entre um ‘direito’ e um ‘interesse político’, sendo possível se caracterizar o desenvolvimento de uma política de direitos”*<sup>18</sup>.

## **6. Apresentação de Três Casos Em Andamento**

### **6.1. Caso 1: Sistema Cantareira**

Em 30 de setembro de 2014 os Ministérios Públicos Estadual e Federal ajuizaram uma ação civil pública em face da SABESP, Departamento de Águas e Esgoto de São Paulo - DAEE e

---

<sup>17</sup> WERNECK VIANNA, Luiz e outros. A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil.. Rio de Janeiro. Editora Revan, 1999.

<sup>18</sup> CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política, in, [http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs\\_00\\_34/rbcs34\\_09.htm](http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_09.htm)



da Agência Nacional de Águas - ANA (processo nº 0005930-92.2014.403.6109 da 3ª Vara Federal de Piracicaba)<sup>19</sup>.

Consta daquela petição inicial que a primeira autorização para derivação de até 33 m<sup>3</sup>/s dos rios Jaguari, Cachoeira, Atibainha e Juqueri para a Região Metropolitana de São Paulo, foi dada à SABESP pela Portaria nº 750, do Ministério das Minas e Energia - MME publicada em 08 de agosto de 1974, estabelecendo um prazo de 30 anos de vigência. Decorrido o prazo de vigência estabelecido na Portaria MME no 750/74, foi outorgado novamente à SABESP, por meio da Portaria DAEE nº 1213, de 06 de agosto de 2004, definindo-se as vazões máximas médias mensais de captação para fins de abastecimento urbano da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, pelo prazo de 10 (dez) anos. Diante da proximidade do encerramento do prazo de vigência, por meio da Resolução conjunta ANA/DAEE nº 910, de 07 de julho de 2014, houve a prorrogação da outorga de direito de uso de recursos hídricos do Sistema Cantareira concedida à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

A Resolução conjunta ANA/DAEE no 428, de 04 de agosto de 2004, impôs a obrigatoriedade de observância das “Curvas de Aversão a Risco” (CAR), que estabelece os limites de vazão de retirada, em função do estado do Sistema Equivalente. Por esta metodologia, internacionalmente reconhecida, dependendo do mês e do volume atual armazenado no Sistema Equivalente, as Curvas de Aversão a Risco correspondem a um conjunto de curvas utilizadas para definir a vazão limite de retirada do sistema de forma segura, sem comprometer os 24 meses subsequentes, de forma a manter uma reserva estratégica ou volume mínimo ao final do período hidrológico seco. No caso do Sistema Cantareira, o cenário hidrológico seco crítico adotado corresponde ao biênio 1953/1954.

Consta da ação do Ministério Público que a alegação por parte dos órgãos gestores (ANA/DAEE) para a desconsideração das Curvas de Aversão ao Risco foi que a vazões excedentes eram autorizadas devido ao ‘Banco de Águas’ (reserva virtual através da qual o favorecido, no caso a Região Metropolitana de São Paulo, não retira toda a água que lhe é autorizada, deixando volumes de água armazenados nos reservatórios) acumulado pela SABESP.

O caso foi analisado pelo Centro de Apoio à Execução do Ministério Público - CAEX, que concluiu que se a SABESP tivesse desconsiderada a idéia do “Banco de Águas” (não reconhecida cientificamente) e, em contrapartida, adotado o planejamento concebido como “Curva de Aversão a Risco” teria sido possível atenuar os impactos do desabastecimento do Sistema Cantareira. Através da metodologia da ‘Curva de Aversão a Risco’ (CAR), adotada na

---

<sup>19</sup> [jfsp.jus.br/consultaprocessual](http://jfsp.jus.br/consultaprocessual)

Portaria 1213/04, seria possível o planejamento preventivo, a fim de não acarretar colapso ao sistema que garante o abastecimento público da Região Metropolitana de São Paulo e dos Municípios da Bacia do rio Piracicaba.

Entretanto, o que se viu durante as investigação que embasaram o ajuizamento da ação civil pública foi que as vazões autorizadas eram maiores que os ‘Limites de Vazão de Retirada’ determinados pelas Curvas de Aversão a Risco. Isso prova que tal metodologia — adequada e que deveria ser empregada na gestão do Sistema Cantareira — deixou de ser aplicada.

Diante de tal constatação, o Ministério Público encaminhou Recomendação à ANA e DAEE em 04.02.2014, para que, dentre outras providências, os órgãos outorgantes adotassem medidas imediatas, concretas e preventivas eficientes, a fim de “cessar de imediato a autorização de utilização pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP do Banco de Águas”.

Tal recomendação, se cumprida, deveria fazer com que os limites máximos de vazão fossem estabelecidos, de imediato, em 24,80 e 3,00 m<sup>3</sup>/s (vazão primária) para a RMSP e Bacia do Piracicaba, respectivamente, visto que as vazões de retirada autorizadas pelos órgãos outorgantes para a SABESP eram muito superiores à vazão primária, em razão da utilização de ‘Banco de Águas’.

O Parquet também consignou em sua ação que não bastassem terem sido desconsideradas as Curvas de Aversão ao Risco, também foram ignoradas pelos órgãos gestores e pela SABESP as baixas vazões afluentes e a redução da capacidade de regularização do Sistema Cantareira (36m<sup>3</sup>/s para atendimento da alocação de vazões à RMSP e à Bacia do Piracicaba).

Afirmou o Ministério Público que as vazões de afluência muito abaixo da media também era conhecida pela SABESP desde o ano de 2012, quando ela elaborou o Relatório Anual 20-F 2013 dirigido ao “Securities and Exchange Commission dos Estados Unidos da América”. Desse relatório verificou-se que a empresa não tomou nenhuma medida efetiva para proteger o Sistema Cantareira da mais severa estiagem registrada em toda série histórica. E foi justamente nos anos de 2012 e 2013 que a SABESP obteve os maiores lucros líquidos da sua história.

Para o enfrentamento da crise a empresa limitou-se a sugerir à ARESESP o estabelecimento de um rodízio no fornecimento de água para a população, o que acabou sendo descartado pela alta gerência da SABESP e pelo Governo do Estado de São Paulo que, assumindo o risco do colapso de seus mananciais, deixou de adotar medidas de contingências efetivas, restringindo-se apenas a um “programa de incentivo” (bônus).

Concluiu o Ministério Público que a SABESP, juntamente com a ANA e o DAEE, assumiram riscos sérios e inaceitáveis a toda à população atendida por este sistema produtor (Cantareira), que está sendo levado ao esgotamento dos volumes disponíveis, podendo comprometer, ainda, se nada for feito, os demais sistemas produtores da RMSP, com o deplecionamento em cadeia, uma vez que estes também estão sendo sobrecarregados para atendimento da demanda. Postulou em relação à SABESP que a empresa fosse compelida a disponibilizar imediatamente o acesso público, contínuo e integral de toda a série histórica relativa às seguintes informações: (a) das estações de monitoramento dos níveis de água dos reservatórios, (b) das vazões de transferência através das estruturas hidráulicas; (c) das estações fluviométricas de responsabilidade da SABESP a montante dos reservatórios, bem como (d) todas as estações de medição fluviométricas e pluviométricas da SABESP que estejam na área de contribuição das Bacias PCJ por meio da interligação desses dados na Sala de Situação do PCJ. Requereu também que empresa se abstinhasse de restringir, dificultar ou impedir as eventuais vistorias ou inspeções que se fizerem necessárias, sem prévio aviso, pelos órgãos outorgantes, inclusive representantes dos Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, no exercício da gestão compartilhada, descentralizada e participativa e, por fim, que cumprisse integralmente as determinações dos órgãos outorgantes.

Na decisão liminar proferida naquele processo no dia 09 de outubro de 2014, o magistrado consignou que: “Não é necessária qualquer expertise para se ponderar que a condução da política hídrica paulista causa prejuízos de toda sorte para a região. (...) Essa preferência em preservar a economia paulistana em detrimento do interior do próprio estado, com todas as venias, não se coaduna com o primado da isonomia que deve servir de norte ao administrador público. (...) É absolutamente incompatível que a outorgada tenha assento no órgão que analisa a concessão do serviço e do uso da água. Essa inclusão, com o devido respeito, não faz qualquer sentido. Acresça-se a tal observação o fato de a SABESP ser empresa pública de economia mista, com ações cotadas em bolsa e que, portanto, busca lucro e, conseqüentemente, o enriquecimento de seus acionistas. A lucratividade e a permanência no referido órgão são papéis tão díspares e tão contraditórios que não são necessárias maiores digressões para aceitar o pedido formulado pelos demandantes”<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> [www.jfsp.jus.br](http://www.jfsp.jus.br)

No dia 16 de outubro de 2014, por decisão monocrática do Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, a medida liminar foi suspensa sob o argumento do “interesse público”<sup>21</sup>.

## **6.2. Caso 2: Transposição de Águas do Sistema Billings**

Em 24 de julho de 2015 o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente – GAEMA, do Ministério Público de São Paulo ajuizou ação civil pública em face da SABESP, da CETESB, do DAEE e da Fundação Florestal, em razão de obras que a concessionária começou a fazer de transposição das águas do Sistema Billings ao Sistema Produtor Alto Tietê (processo nº 1029068-91.2015.8.26.0053 da 3ª Vara da Fazenda Pública da Capital)<sup>22</sup>.

Consta da petição inicial daquela ação que a Fazenda Pública do Estado de São Paulo, em especial, por meio do Secretário Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos, na reunião plenária do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê realizada em 12 de março de 2015, efetuou apresentação intitulada “Segurança Hídrica para São Paulo”, por meio da qual pretendeu expor as obras emergenciais concluídas, previstas ou em estudo, envolvendo novas captações, transferências e reversões de mananciais objetivando o enfrentamento da crise hídrica na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP. Entre estas obras, mereceu destaque a transferência de 4m<sup>3</sup>/s de água do Braço Rio Pequeno da Represa Billings para o Reservatório Rio Grande, e deste para a Represa Taiaçupeba, visando a regularizar a vazão do Sistema Produtor Alto Tietê.

Segundo o Ministério Público, a própria solicitação de outorga de autorização de implantação de empreendimento protocolada pela SABESP junto ao DAEE, embora asseverasse que se tratasse de obra em caráter emergencial, esta transferência de água bruta não acarretará em aumento de produção de água na Estação de Tratamento de Água (ETA) de Taiaçupeba. O próprio EVI apresentado pela SABESP consignou que o objetivo da obra é o de captar água no Rio Grande para dar maior garantia de regularização às vazões armazenadas na Represa Taiaçupeba do SPAT, otimizando-se assim, as vazões no sistema. Desta forma, este empreendimento faz parte de uma série de medidas emergenciais que a SABESP vem tomando nesta severa estiagem.

Concluiu o GAEMA após debruçar-se sobre o caso com o amparo do setor técnico do Ministério Público que o empreendimento em questão, não obstante taxado de essencial e

---

<sup>21</sup> <http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/VisualizarDocumentosProcesso?numerosProcesso=201403000262490&data=2014-10-17>

<sup>22</sup> [esaj.tjsp.jus.br](http://esaj.tjsp.jus.br)

emergencial, não tem a finalidade de trazer à população da Região Metropolitana fonte nova de abastecimento de água, mas apenas regularizar a vazão de afluência do Sistema Produtor Alto Tietê.

Relatório elaborado pelo Laboratório de Sistema de Suporte a Decisões (LabSid) em Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos do Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, que instruiu o requerimento de outorga ao DAEE, ao analisar a disponibilidade hídrica do Reservatório Billings concluiu que a transposição de 4,0 m<sup>3</sup>/s só é possível com a transposição do Rio Pinheiros de 4,57 a 6,51 m<sup>3</sup>/s, indicando uma relação diretamente proporcional entre o aumento da disponibilidade do Complexo Billings e o aumento da transferência do Rio Pinheiros. No entanto, segundo o GAEMA, a transposição das águas do Rio Pinheiros para a Represa Billings está vedada por decisão judicial transitada em julgado nos autos do Processo nº 282/97, que tramitou perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

Além de ofender, portanto, a coisa julgada, argumenta ainda o Ministério Público que os estudos ambientais apresentados pela SABESP foram insuficientes, pois não analisaram as possíveis alternativas tecnológicas; não realizaram uma correta identificação de todos os impactos ambientais gerados durante a implantação e posteriormente com a operação das obras; não definiram os limites da área geográfica a ser direta e indiretamente afetada pelos impactos das obras; não consideraram a necessidade de tais obras em face de outros planos e programas governamentais; não realizaram o necessário diagnóstico ambiental dos meios físico, biológico e socioeconômico; não definiram medidas mitigadoras dos impactos negativos; não elaboraram mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos impactos; e não foram realizadas audiências públicas para dar publicidade às obras.

Mesmo assim a obra foi licenciada sob o argumento de que as obras de implantação necessárias para o bombeamento serão de curta duração e com potencial de impacto pouco significativo. A CETESB, então, emitiu a licença prévia nº 2429/15 e a licença de instalação nº 105/15, autorizando em seguida o início das obras.

Em 30 de julho de 2015 foi deferido parcialmente o pedido de antecipação de tutela para que determinar a SABESP e ao DAEE que informasse os motivos da não realização do estudo prévio de impacto ambiental e para que respondessem às afirmações de que o estudo ambiental simplificado foi deficiente. O processo encontra-se em fase de instrução<sup>23</sup>.

### **6.3. Caso 3: Sistema Produtor Alto Tietê**

---

<sup>23</sup> [www.esaj.tjsp.jus.br](http://www.esaj.tjsp.jus.br)

Em 27 de outubro de 2014 o Ministério Público do Estado de São Paulo, através da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e do GAEMA, ajuizou ação civil pública em face da SABESP e do DAEE sob o argumento de que os réus estariam desrespeitando a Portaria DAEE nº 2006/07, retirando água do Sistema Produtor Alto Tietê em quantidade superior ao estabelecido como vazões máximas naquela Portaria. (processo nº 1045396-33.2014.8.26.0053 da 2ª Vara da Fazenda Pública da Capital).

Consta da petição inicial que esse fato contribuiu para a drástica diminuição do volume útil armazenado nos cinco reservatórios que compõem aquele Sistema.

Sem que fosse aplicada qualquer punição à SABESP, o DAEE renovou a outorga de uso àquela Companhia em 11 de fevereiro de 2014 através da Portaria nº 350/14, aumentando ainda mais as vazões e, conseqüentemente, permitindo maior retirada de água daqueles reservatórios.

Sustentou o MP que não obstante não seja tecnicamente sustentável a retirada de 15m<sup>3</sup>/s de água bruta na ETA Taiaçupeba, a SABESP, mais uma vez desrespeitando os limites da outorga e contando sempre com a omissão da fiscalização do DAEE, vem extrapolando esses limites, fazendo uma captação a maior de água no ponto acima aludido, tal como foi constatado pela ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, em fiscalização periódica realizada em 02 de julho de 2014, oportunidade em que constatou a vazão de entrada de água bruta para tratamento na ETA Taiaçupeba na ordem de 18,7 m<sup>3</sup>/s. Assim, o que se verificou é que não há uma adequada gestão do Sistema Alto Tietê, postergando os requeridos a adoção de medidas que visem a sua recuperação e que prolonguem a sua vida útil para o enfrentamento de um período seco que deve perdurar, como adiante se demonstrará. Preferem os requeridos caminhar para o esgotamento definitivo do SPAT, pouco importando os prejuízos que disso serão acarretados ao patrimônio público, ao meio ambiente e a saúde pública.

Foram formulados pedidos para revisão das vazões máximas de retirada; adoção de medidas de fiscalização acerca do cumprimento, pela SABESP, dos limites de retirada; de recuperação do Sistema Produtor Alto Tietê em seu volume útil integral; definição de um volume estratégico a ser preservado; além de ampla, constante e integral informação aos municípios envolvidos e população em geral quanto a situação de estiagem e seus reflexos para o SPAT, sobretudo quanto aos riscos de desabastecimento.

## **7. Conclusão**

A democracia implica na disponibilidade de informação e o Estado deve ser permeável a um amplo e eficiente controle social, já que os processos decisórios emanados da administração pública afetam diretamente a vida da população.

O controle social tem por objetivos a fiscalização das ações governamentais e também a participação da sociedade no processo de implementação e monitoramento das políticas públicas.

A SABESP é uma sociedade de economia mista, cujo maior acionista é o Estado de São Paulo, que presta serviços de captação, tratamento e fornecimento de água à população na maior parte dos Municípios do Estado. A relevância de sua missão impõe a necessidade constante de aprimoramento dos seus mecanismos de *accountability* para melhor controle social de suas atividades.

Os interesses econômicos daquela empresa podem, por vezes, não coincidir com os interesses da população, que além de se preocupar com a qualidade dos serviços que lhes são prestados também se preocupa com valores sociais e ambientais no trato da água. A atitude mais comum no mundo dos negócios, no que diz respeito à responsabilidade social das empresas, continua sendo aquela que tradicionalmente hesita em assumir compromissos não diretamente relacionados à maximização dos resultados financeiros.

As medidas implementadas pela SABESP para o enfrentamento da crise hídrica não foram pautadas pelo princípio da transparência. Inúmeras iniciativas foram tomadas sem prévia discussão com a sociedade.

Num cenário de agravamento da crise, o controle social sobre aquela empresa mostra-se imprescindível para possibilitar que a população não fique privada do abastecimento de água, notadamente aquela parcela mais desprovida economicamente, e também para que os mananciais não sejam utilizados de forma irresponsável e comprometedora quanto a sua vida útil.

O Ministério Público é uma instituição que tem a missão constitucional de controlar a administração pública (direta e indireta), zelando pela defesa dos interesses da sociedade. Ele age como substituto processual da sociedade e nessa condição tem o poder de questionar judicialmente as políticas inadequadas que vem sendo implementadas pela SABESP, além de responsabilizar civil e criminalmente seus gestores.

Nos dois casos retratados (ainda em andamento) as ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público produziram efeitos positivos mesmo antes de serem julgadas. Além de colocarem luz sobre a controvertida utilização dos reservatórios que abastecem RMSP pela SABESP no que tange ao volume de captação de água, fizeram com que a SABESP passasse a dar

mais transparência às suas ações, notadamente no que tange a utilização da chamada “reserva técnica” ou “volume morto” através da divulgação dos índices negativos.

## **8. Referências Bibliográficas**

AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e Controles Democráticos no Brasil. Textos Para Discussão CEPAL - IPEA. 2011. Número 32.

CAMARO FERRAZ, Antonio Augusto Mello e GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. A Necessária Elaboração de Uma Nova Doutrina de Ministério Público, Compatível com seu Atual Perfil Constitucional, in Ministério Público: Instituição e Processo. Ed. Atlas, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. Para Viver a Democracia. São Paulo. Editora Brasiliense, 1989.

FONSECA, Francisco e BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, Informação e Controle Social: Reflexões Conceituais e o Papel dos Observatórios Locais, in Controle Social da Administração Pública - Cenário Avanços e Dilemas no Brasil. 2007. Cultura Acadêmica Editora.

GRINOVER, Ada Pelegrinni. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. In Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out. 2008

GUEDES, Alvaro Martim. A Eficiência no Gasto Público e os Dilemas de seu Controle, in Controle Social da Administração Pública – Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil., FGV, 2007.

JACOBI, Pedro Roberto, CIBIM, Juliana cibim e LEÃO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil, in, <http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n84/0103-4014-ea-29-84-00027.pdf>.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. Editora Saraiva, 2003, pag. 59.



MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Caminhos Para Uma Melhor Governança na Política Ambiental Brasileira, in Brasil em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas, volume 2. IPEA. 2014.

SALLES, Carlos Alberto. Legitimidade para Agir: Desenho Processual da Atuação do Ministério Público, in Ministério Público: Instituição e Processo. Ed. Atlas, 1997.

SIPINK, Peter e TEIXEIRA, Marco Antonio. A Disponibilidade de ser Controlado: O Controle Social da Administração Pública visto com base no Programa Gestão Pública e Cidadania, in Controle Social da Administração Pública - Cenário Avanços e Dilemas no Brasil. 2007. Cultura Acadêmica Editora.