

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

JULIA CACELLA ARAUJO

**A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO NOVO MARCO DE SANEAMENTO
BÁSICO**

São Paulo

2022

JULIA CACELLA ARAUJO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: Prof. Ms. Eduardo Stevanato Pereira de Souza.

São Paulo

2022

JULIA CACELLA ARAUJO

**A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO NOVO MARCO DE SANEAMENTO
BÁSICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador: Prof. Dr. Antônio Cecílio Moreira Pires

Examinador: Prof. Ms. Eduardo Stevanato Pereira de Souza

Examinador: Prof. Dra. Lillian Regina Gabriel Moreira Pires

Dedico este trabalho ao Carlos e a Márcia,
minhas maiores inspirações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, em especial a minha mãe, por sempre me incentivar a estudar e ir atrás dos meus sonhos, ao meu pai, que me ensinou a seguir a minha intuição e pensar fora da caixinha, e à minha vó, que mesmo distante fisicamente, sempre esteve presente na minha vida.

Aos meus colegas de escola, por permanecerem comigo mesmo após o término do colegial.

Aos meus colegas de faculdade, pelo companheirismo nesses últimos 5 anos.

Ao meu professor e orientador Eduardo Stevanato Pereira de Souza, por me introduzir a prática do Direito Administrativo.

Aos colegas do escritório Toledo Marchetti Advogados, por me colocarem em contato com o direito de infraestrutura.

RESUMO

O Novo Marco de Saneamento Básico, visando alcançar o objetivo de universalização dos serviços públicos de saneamento básico, traz mudanças sensíveis para o setor, especialmente em relação à titularidade e à prestação regionalizada do serviço. Este trabalho, a partir de análise legislativa, jurisprudencial e bibliográfica, tem como objetivo examinar como a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico se opera, levando em consideração o Novo Marco de Saneamento Básico. Para isso, inicialmente, será contextualizado os normativos legais alterados pela referida lei e analisado o conceito de serviço público de saneamento básico e o histórico deste serviço no país. Em sequência, serão abordadas as principais mudanças do Novo Marco de Saneamento Básico, buscando-se esclarecer como a prestação regionalizada dos serviços públicos se executa no Brasil e as polêmicas que envolvem o tema.

Palavras-Chave: Novo Marco de Saneamento Básico; saneamento básico; prestação regionalizada; titularidade e gestão associada.

ABSTRACT

The New Framework of Basic Sanitation, aiming to achieve the goal of universalization of public services of basic sanitation, brings sensitive changes to the sector, especially in relation to the ownership and regionalized provision of the service. This work, based on legislative, jurisprudential and bibliographical analyses, aims at examining how the regionalized rendering of public basic sanitation services operates, taking into consideration the New Framework of Basic Sanitation. To this end, initially, the legal norms changed by this law will be contextualized and the concept of public service of basic sanitation and the history of this service in the country will be analyzed. Then, the main changes in the New Framework for Basic Sanitation will be addressed, seeking to clarify how the regionalized provision of public services of basic sanitation are operated in Brazil and the controversies surrounding the issue.

Key Words: New Framework for Basic Sanitation; basic sanitation, regionalized provision; ownership and associated management.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AU	Aglomeração Urbana
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BNH	Banco Nacional de Habitação
BR	Bloco de Referência
CF	Constituição Federal
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
MR	Microrregião
OMS	Organização Mundial de Saúde
PPP	Parceria Público-Privada
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDUI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNRH	Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
RM	Região Metropolitana
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
URSB	Unidade Regional de Saneamento Básico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 CONTEXTUALIZAÇÃO LEGAL	3
2 SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO	6
2.1 O QUE É SANEAMENTO BÁSICO?	6
2.1.1 Conceito de saneamento básico da Lei nº 11.445/2007	7
2.1.1.1 Abastecimento de água potável	7
2.1.1.2 Esgotamento sanitário	9
2.1.1.3 Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos	10
2.1.1.4 Drenagem e manejo de águas pluviais	12
2.2 SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO	13
2.3 Serviço público de Saneamento básico no Brasil	15
3 O NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020)	17
3.1 A ANA PASSA A REGULAR O SANEAMENTO BÁSICO MEDIANTE A EDIÇÃO DE NORMAS DE REFERÊNCIA	17
3.2 REGULAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO POR ENTIDADES REGULADORAS	19
3.3 REGULAÇÃO POR CONTRATO	21
3.4 A REGULAÇÃO POR PERFORMANCE	22
3.5 METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO	23
3.6 OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO	24
3.7 VEDAÇÃO DOS CONTRATOS DE PROGRAMA	25
4 A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO NOVO MARCO DE SANEAMENTO	27
4.1 DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO	27
4.1.1 Aglomerações Urbanas, Regiões Metropolitanas e Microrregiões	30
4.1.1.1 Aspectos formais do Estatuto da Metrópole	32

4.1.2 Unidade Regional de Saneamento Básico e Bloco de Referência	33
4.1.3 Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação	35
4.2 NATUREZA JURÍDICA DOS INSTITUTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA ..	37
4.3 ACESSO AOS RECURSOS FEDERAIS	38
4.4 CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO	40
4.5 PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO NO BRASIL: DOIS ANOS APÓS O NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO	43
4.5.1 Governança interfederativa	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

O Novo Marco de Saneamento Básico, instituído pela Lei nº 14.026/2020, tem como principal meta a universalização do setor até o ano de 2033, de modo que, 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% tenha acesso ao tratamento de esgoto. Para que tal objetivo seja alcançado, o Novo Marco traz mudanças relevantes para o setor, especialmente no que tange a titularidade e a prestação regionalizada dos serviços. É neste contexto em que se insere o presente trabalho.

Se busca, no primeiro capítulo, fazer uma contextualização das principais leis alteradas pelo Novo Marco de Saneamento Básico.

A partir disso, no segundo capítulo se analisará o que se entende por saneamento básico, a partir de uma explicação dos quatro serviços que o compõem, relacionando-o com o conceito de serviço público. Além disso, é apresentado um breve histórico e a forma que o referido serviço público pode ser prestado.

Então, uma vez conceituado o serviço público de saneamento básico, será possível, no terceiro capítulo, dissertar sobre algumas das principais mudanças trazidas pelo Novo Marco de Saneamento Básico, destacando-se: (i) a nova competência regulatória da ANA para editar as Normas de Referência; (ii) a regulação do serviço público por entidades reguladoras; (iii) as novas disposições contratuais obrigatórias para a prestação do serviço; (iv) a regulação por performance; (v) as metas de universalização; (v) os planos de saneamento básico e (vi) a vedação de contratos de programa.

No quarto capítulo procura-se esclarecer como a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico se opera, tendo em vista as alterações do Novo Marco. Nesse sentido, é apresentado como é exercida a titularidade do referido serviço público, levando em consideração o interesse local e o interesse comum. Além disso, conceitua-se todas as modalidades de prestação regionalizada, e discorre-se sobre a sua natureza jurídica, a partir da análise das disposições do Novo Marco de Saneamento Básico e o Estatuto da Metrópole.

Além disso, analisa-se a técnica do *spending power*, traduzida no Decreto nº 10.588/2020, alterado pelo Decreto nº 11.030/2022, bem como a constitucionalidade do Novo Marco de Saneamento Básico, a partir do exame das ADIs nºs 6.492, 6.536, 6.882 e 6.583.

Por fim, apresenta-se um panorama geral do processo de regionalização no Brasil, demonstrando qual modalidade de prestação regionalizada foi adotada por cada Estado e como se dá a respectiva governança interfederativa.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO LEGAL

No presente capítulo, apresenta-se uma breve contextualização das principais leis alteradas pelo Novo Marco de Saneamento Básico.

A **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000**, dispõe sobre a criação da ANA, responsável pela implementação da PNRH.

Dentre as atribuições descritas nesta Lei, é possível verificar alguns elementos que refletem no papel de regular desta agência. Primeiro, seu atributo normativo, qual seja, a capacidade de estabelecer diretrizes para a implementação dos instrumentos da PNRH. Segundo, o poder de outorga do uso, captação e derivação das águas, inclusive na maneira de determinar a forma e os padrões de volume de poluição, que servem de base para os Termos de Outorga. Terceiro, a sua atribuição de cobrança pelo uso dos recursos hídricos. Quarto, sua competência para a determinação da racionalização, de forma preventiva, da água. E, por fim, quinto, a sua capacidade fiscalizadora, a qual inclui o poder de polícia, com a possibilidade de aplicação de multa, de requalificação de copos de água e de suspensão de outorga.¹

Já a **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**, por sua vez, estabelece normas gerais de contratação de consórcios públicos, sendo considerado marco legal regulatório da gestão associada dos entes federativos.²

A referida Lei regulamentou diversas formas de associação entre entes públicos, permitindo a criação de consórcios públicos, que podem estar sob o regime de direito público, constituindo-se associações públicas, ou sob o regime de direito privado, como associações privadas.³

A **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, apresentando princípios, conceitos e modelos, impondo a necessidade de

¹ FADUL, Élvia; VITORIA, Fabricio Flavio Terso; CERQUEIRA, Lucas Santos. A Agência Nacional de Águas e a regulação recursos hídricos. *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 37., 2013, Rio de Janeiro. [Anais...]. Rio de Janeiro, ANPAD, 2013. p.3.

² SILVA, Cleber Demétrio. Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Porto Alegre, v.52, n.262, p.38, abr./maio/jun. 2007.

³ SCALABRINI, Jairo Henrique. A natureza jurídica dos consórcios intermunicipais e as consequências trazidas pela Lei nº. 11.107/05. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 6, n. 1, p.201, jan./abr. 2011.

planejamento e regulação dos serviços, com vistas a garantir sustentabilidade econômico-financeira, com amplitude social, e requisitos mínimos de qualidade, tais como regularidade, continuidade e outros relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas.⁴

A **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**, institui a PNRS, trazendo um conjunto de normas que disciplinam a gestão e destinação adequada dos resíduos sólidos⁵, designando conceitos que devem estruturar a política de resíduos sólidos de cada um dos entes da Federação, inclusive a da União.⁶

Nesse sentido, a PNRS estabelece padrões que orientam a gestão de resíduos em todo o território nacional, fixando exigências que se constituem em um *minimum* a que os Estados e Municípios estão vinculados, evitado que haja um rebaixamento da qualidade ambiental.⁷

A **Lei nº 13.089, de 17 de janeiro de 2015**, institui o Estatuto da Metrópole, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas em AU, RM e MR, além de instituir normas sobre o PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa.⁸

Neste contexto, estabelece-se quatro objetivos: (i) diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em AU e RM instituídas pelos Estados; (ii) normas gerais para a elaboração do PDUI; (iii) normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa; e (iv) critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.⁹

⁴ GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; MELO, Alisson Jose Maria; MONTEIRO, Mario Augusto P. (org.) **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013. p.2.

⁵ JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). **Política nacional, gestão e gerenciamento resíduos sólidos**. Barueri, SP: Manole, 2012. p.4.

⁶ TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César S.; DOURADO, Juscelino (org.) **Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal n. 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)**. Barueri, SP: Manole, 2014. p.106.

⁷ *Ibidem.*, p.107.

⁸ SÁ, Rafael Amorim Martins de, *et al.* Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Goiás, v.9, n.2, p.204, maio/ago. 2017.

⁹ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre A Lei n. 13.089/2015. *In*: OLIVEIRA, Bárbara Marguti; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno (org.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF: IPEA, 2018, p.460.

Por fim, a **Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017**, dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.

De acordo com a referida norma, a União pode participar de fundo para financiar serviços técnicos para o desenvolvimento de PPPs e concessões, até o valor de R\$180.000.000,00.

2 SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO

No presente capítulo, tem-se a definição de saneamento básico e uma explicação dos serviços que o compõem, relacionando-o com o conceito de serviço público, bem como um breve histórico do serviço no Brasil.

2.1 O QUE É SANEAMENTO BÁSICO?

Segundo a OMS, o saneamento básico é o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos nocivos ao bem-estar físico, mental e social.¹⁰

A oferta do saneamento básico associa sistemas constituídos por uma infraestrutura que abrange os seguintes serviços: (i) o abastecimento de água às populações; (ii) a coleta, tratamento e disposição ambientalmente adequada e sanitariamente segura das águas residuárias; (iii) o acondicionamento, coleta, transporte e/ou destino final dos resíduos sólidos; (iv) a coleta de águas pluviais e controle de empoçamentos e inundações; (v) o controle de vetores de doenças transmissíveis; (vi) o saneamento dos alimentos, dos meios de transportes, do planejamento territorial, da habitação, dos locais de trabalho, de educação e; (vii) o controle da poluição ambiental.¹¹

Percebe-se, assim, que o saneamento básico é sistema complexo, composto por um ciclo de cadeias que se relacionam, diretamente, com a saúde pública e com o meio ambiente¹², traduzindo-se em um serviço que garante o mínimo existencial das pessoas, a salvaguarda da vida e saúde dos indivíduos.¹³

¹⁰GUIMARÃES, Carvalho e Silva. **IT 179 - Saneamento Básico**. Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural, Departamento de Engenharia. p.1, ago. 2007.

¹¹ *Ibidem.*, p.1.

¹² GUERRA, Sérgio; VÉRAS, Rafael. Novo marco regulatório do saneamento. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.198, jan./abr. 2021.

¹³ GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; MELO, Alisson Jose Maria; MONTEIRO, Mario Augusto P. (org.) **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013. p.1.

2.1.1 Conceito de saneamento básico da Lei nº 11.445/2007

O conceito de saneamento básico, em seu aspecto formal, corresponde ao conjunto de serviços públicos, infraestrutura e instalações operacionais de **abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas**. Este conceito é adotado na Lei nº. 11.445/2007, em seu art. 3º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”¹⁴, que serão trabalhadas na sequência.

2.1.1.1 Abastecimento de água potável

De acordo com o art. 3º, I, “a” da Lei nº 14.445/2007, o abastecimento de água é “constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição”.

Como é sabido, a água, bem necessário a vida, usualmente possui impurezas que podem fazer com que ela seja imprópria para o consumo humano. Dessa forma, é preciso captar essa água na natureza e tratá-la para fins de consumo.¹⁵

Nesse sentido, levar água potável a uma comunidade consiste na primeira medida que um programa de saneamento básico deve implementar. O abastecimento de água é o ponto focal de um conjunto de ações para promover o saneamento e, conseqüentemente, a saúde pública.¹⁶

Diversas são as maneiras de categorizar o abastecimento de água. Uma bastante usual consiste em classificar a sua abrangência de atendimento, que pode ser individual ou coletiva.

O abastecimento individual é mais comum em áreas com população dispersa, tratando-se de uma solução em que a produção e o consumo de água atendem a um único domicílio. O

¹⁴ SAKER, João Paulo Pellegrini. **Saneamento básico e desenvolvimento**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007, p.81.

¹⁵ FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (org.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2017. p.8.

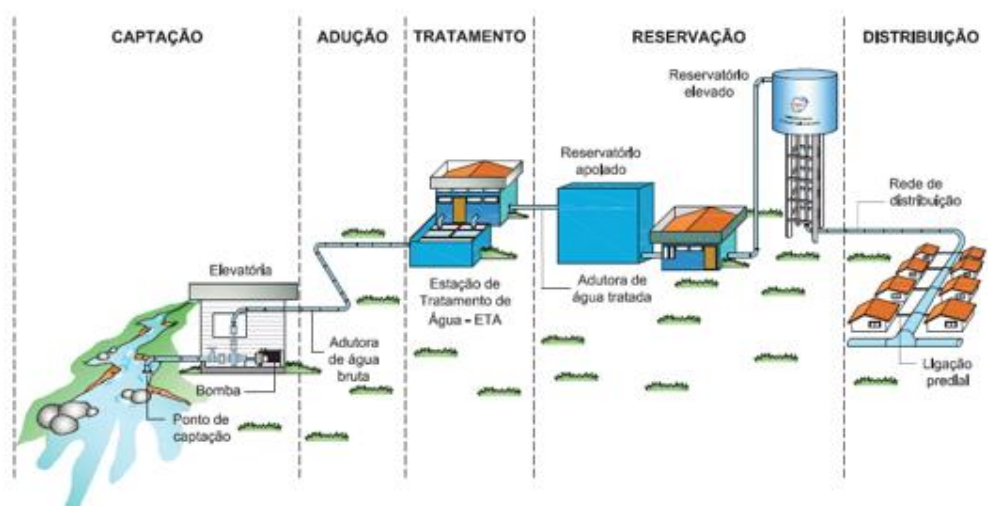
¹⁶FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual do Saneamento**. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019. p.56.

abastecimento coletivo, por sua vez, é mais característico em áreas com população concentrada, no qual a produção e o consumo são realizados em locais distintos.¹⁷

Quanto à modalidade de funcionamento, o abastecimento de água pode ser classificado em: sistema de abastecimento de água e solução alternativa.¹⁸

O sistema de abastecimento de água, típico de centros urbanos, é composto por uma infraestrutura que liga a zona de captação de água até a ligação predial domiciliar ou industrial. Esse sistema é composto pelas atividades: captação, adução, tratamento, reservação, rede de distribuição, estações elevatórias e ramal predial¹⁹, conforme é demonstrado na Figura 1.

Figura 1 - Abastecimento de água



Fonte: FUNASA (2019)

Já na solução alternativa, a água potável é fornecida através de captação subterrânea, não dispondo de rede de distribuição.²⁰

Destaca-se que, com o Novo Marco de Saneamento Básico, definiu-se, no art. 3º-A da Lei nº 14.445/2007, ainda mais, o serviço de abastecimento de água como “a distribuição mediante ligação predial, incluídos eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a essa finalidade, as seguintes atividades: (i) reservação de água bruta; (ii) captação

¹⁷FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual do Saneamento**. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019. p.57.

¹⁸ *Ibidem.*, p.56.

¹⁹ *Ibidem.*, p.57.

²⁰ *Ibidem.*, p.56.

de água bruta; (iii) adução de água bruta; (iv) tratamento de água bruta; (v) adução de água tratada; e (vi) reservação de água tratada”.

Percebe-se, portanto, que o abastecimento de água é composto por um sistema complexo, com diversas fases, que devem ser seguidas rigorosamente para que haja o fornecimento de água com a qualidade adequada para o consumo humano.

2.1.1.2 Esgotamento sanitário

Pode-se definir o esgoto como os despejos provenientes das diversas modalidades do uso da água. Se não tratado, a sua devolução para o meio-ambiente pode causar vários inconvenientes, como problemas ambientais e à saúde das pessoas e dos animais.²¹

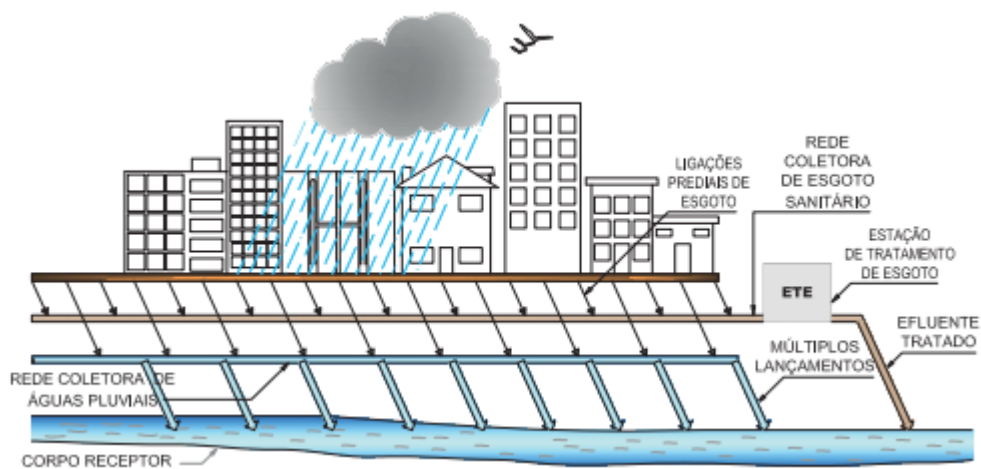
Para evitar tal cenário, é necessário o serviço de esgotamento sanitário. De acordo com o art. 3, I, “b” da Lei nº 14.445/2007, tal serviço é “constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada ao meio ambiente”.

No Brasil, o sistema de tratamento de esgotamento sanitário predominante é chamado de sistema coletivo separador. Nele, os esgotos sanitários são coletados e transportados por meio de canalização separada daquela em que escoam as águas das chuvas, já que estas não oferecem o mesmo perigo que o esgoto doméstico, podendo ser diretamente encaminhadas aos rios e lagos²², conforme demonstrado na Figura 2.

²¹ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual do Saneamento**. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019. p.160.

²² FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (org.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2017. p.13.

Figura 2 - Esgotamento Sanitário



Fonte: FUNASA (2019)

Neste sentido, o art. 3º-B da Lei nº 11.445/2007, incluído pelo Novo Marco de Saneamento Básico, estabelece que “os serviços públicos de esgotamento sanitário são constituídos por: (i) coleta dos esgotos sanitários; (ii) transporte dos esgotos; (iii) tratamento; (iv) disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação das unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas”.

Em outras palavras, a rede coletora de esgotos sanitários se destina a receber e conduzir os esgotos das edificações, que serão transportados por canais condutores até as ETEs, as quais irão tratá-los. Após tal tratamento, os esgotos serão lançados nos corpos receptores, aplicados nos solos ou submetidos para reuso agrícola.²³

Sendo assim, conclui-se que o serviço de esgotamento sanitário é um sistema complexo que possui, como objetivo, tratar os dejetos da água, para torná-la apropriada para o consumo, sendo essencial para evitar problemas de saúde e ambientais.

2.1.1.3 Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos

²³ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual do Saneamento**. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019. p.189.

Define-se como resíduos sólidos o conjunto heterogêneo de materiais, substâncias, objetos ou bens descartados resultantes de atividades humanas em sociedade, cuja destinação final se procede nos estados sólidos, semissólidos, líquidos e gasosos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede de esgoto ou em corpos d'água.²⁴

Por conter em sua constituição grande quantidade de matéria orgânica, os resíduos sólidos servem de abrigo para diversos micro-organismos patogênicos, gerando um impacto ambiental que repercute nos meios físicos, biológicos e socioeconômicos.²⁵ Para evitar tais impactos, é necessário o seu manejo adequado.

Nesse sentido, o art. 3º, I, “c” da Lei nº 11.445/2007 define a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos como o “conjunto de atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destino final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana”.

Ademais, o art. 3º-C da Lei nº 11.447/07 (incluído pelo Novo Marco de Saneamento Básico), estabelece que: “são serviços especializados de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive compostagem, e destinação final dos: (a) resíduos domésticos; (b) resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares à dos resíduos domésticos considerados urbanos e que não sejam de responsabilidade do gerador; (c) resíduos originários de serviços públicos de limpeza urbana”.

Com relação ao procedimento, inicialmente há a disponibilização adequada para a coleta ou devolução, de responsabilidade de quem os gera. Em seguida, há a coleta, o transbordo e o transporte até as unidades de triagem, que serão separados para serem reciclados e reutilizados.

²⁴ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. (Brasil) **Manual do Saneamento**. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019. p.282.

²⁵ *Ibidem.*, p.281.

Por fim, há a disposição final dos resíduos sólidos, que pode ser feita em aterros sanitários de grande e pequeno porte.²⁶

Desta forma, chega-se à conclusão de que os resíduos sólidos, quando não tratados, oferecem grandes riscos para a população, devendo ser observado, com cuidado, todas as fases para seu tratamento adequado.

2.1.1.4 Drenagem e manejo de águas pluviais

O sistema de drenagem e manejo de águas pluviais busca consolidar as melhores práticas e medidas que visam à minimização dos riscos a que as populações ficam sujeitas ante eventos hidrológicos extremos, promovendo a redução dos danos causados pelas inundações.²⁷

Nesta perspectiva, o art. 3º, I, da Lei nº 11.445/2007 considera o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas como sendo o “conjunto de atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes”.

O Novo Marco de Saneamento Básico introduziu o art. 3º-D, estabelecendo que “os serviços de manejo de águas pluviais urbanas são compostos por uma ou mais das seguintes atividades: (a) drenagem urbana; (b) transporte de águas pluviais urbanas; (c) detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias; (d) tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas”.

Dessa forma, a drenagem configura-se como a movimentação de águas de um local para outro por meio de canais naturais ou artificiais. Tal transporte pode ocorrer por meio de canais abertos ou fechados, podendo ser naturais, como rios, ou artificiais, como galerias de águas

²⁶ FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (org.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2017. p.15.

²⁷ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual do Saneamento**. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019. p.248.

pluviais. A detenção ou retenção é utilizada para o amortecimento de vazões das águas. Por fim, as águas pluviais são lançadas nos corpos receptores.²⁸

Portanto, o sistema de drenagem e manejo de águas pluviais é essencial para o controle do escoamento das águas das chuvas, evitando os efeitos adversos que podem representar sérios prejuízos à saúde, à segurança e ao bem-estar da sociedade.

2.2 SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO

Define-se serviço público como atividade de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela CF ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vista ao bem-estar da coletividade.²⁹

Desse modo, para que determinada atividade seja considerada um serviço público, é necessário a observância de três requisitos: (i) colocação pela CF ou pela Lei; (ii) prestação pelo Estado, com ou sem reserva de titularidade, direta ou indiretamente; e (iii) com vistas ao bem-estar da sociedade.

Assim sendo, demonstra-se a adequação da definição dos serviços de saneamento básico com tais requisitos.

(i) Colocação pela CF ou pela Lei

A CF menciona o serviço de saneamento básico apenas três vezes: (i) quando determina a competência da União para estabelecer diretrizes para o saneamento básico³⁰; (ii) para afirmar a competência comum de todos os entes federativos na promoção de programas de melhoria

²⁸ FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual do Saneamento**. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019. p.247.

²⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, n.17, p.32, fev./mar./abr. 2009.

³⁰ Art. 21, XX da CF: Compete à União: (...) XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

das condições de saneamento básico³¹ e (iii) para estabelecer a participação do SUS na formulação da política e da execução de ações de saneamento básico.³²

Percebe-se, assim, que a CF não traz, expressamente, o saneamento básico como serviço público.

A Lei nº 11.445/07, por sua vez, enquadrou o saneamento básico como serviço público, ao caracterizar as ações descritas na lei como “serviço público de saneamento básico”, compondo a legalidade necessária.

- (ii) Prestação pelo Estado, com ou sem reserva de titularidade, direta ou indiretamente

No âmbito dos serviços públicos de saneamento básico, o titular poderá executá-lo de maneira direta ou indireta.

A prestação direta, nos termos do art. 38, I do Decreto nº 7.217/2010, configura-se quando o serviço é prestado por um integrante da administração meio de órgão da administração direta do titular ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta.

Além disso, há a possibilidade da prestação do serviço público de saneamento básico de maneira indireta. Nesse caso, o titular delega a prestação do serviço para a iniciativa privada.

Em tal caso, deve-se observar as determinações do art. 10 da Lei nº 11.445/2007:

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração do contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

- (iii) Bem-estar da sociedade

O saneamento básico é de interesse geral, e, conforme visto anteriormente, de fundamental importância para a saúde e qualidade de vida da população.

³¹ Art. 23, IX da CF: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

³² Art. 200, IV da CF: Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

Portanto, conclui-se que o saneamento básico preenche todos os requisitos para a sua caracterização como serviço público.

2.3 O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

No início do século XX, estabeleceu-se uma visão sanitarista do problema do saneamento básico. Os médicos, na época, entenderam que o acesso a água limpa e potável e a remoção dos dejetos dos esgotos eram essenciais para uma vida de qualidade em sociedade.³³

A regulação era relativamente esparsa e assistêmica, sendo tratada dentro do âmbito do Poder Executivo. A prestação era vista como um equipamento “descolado” do meio ambiente e com pouca inserção no conceito de políticas públicas.³⁴

Em tal período, havia uma atuação predominante dos Municípios, com pouca ou nenhuma participação dos estados ou da União, sendo certo que apenas as capitais e cidades maiores tiveram progresso na área. O planejamento e os investimentos eram locais, não havendo, por conseguinte, um sistema nacional de financiamento para os serviços, nem a preocupação com a fixação de padrões nacionais ou regionais de atendimento.³⁵

Na década de 1960 foi criado o BNH, com o objetivo de implantar políticas de habitação e saneamento no país.³⁶

O BNH foi responsável por instituir o PLANASA, que objetivava a elaboração de ações regionalizadas e integradas no setor, por meio de contratos de concessão na área de saneamento. A regulação, o planejamento, a execução e a fiscalização se encontravam concentrados nas mãos do prestador.³⁷

³³ HNOSKEN, Rodrigo Santos. Evolução histórica do saneamento básico no Brasil - do PLANASA até o novo marco legal do saneamento (Lei 14.026 / 2020). In: GOMES, Fabio Luiz (coord.). **Saneamento básico**: aspectos jurídicos. Portugal: Almedina, 2021. p.198.

³⁴ MILARÉ, Édis. Política nacional de saneamento básico. In: _____. **Direito do ambiente**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p.41.

³⁵ *Ibidem.*, p.42.

³⁶ SAKER, João Paulo Pellegrini. **Saneamento básico e desenvolvimento**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007, p.25.

³⁷ MILARÉ, *op. cit*, p.43.

Com o término do PLANASA, no final da década de 1980 e o início da vigência da CF, houve um vácuo institucional, que somente foi preenchido com a Lei nº 11.445/2007³⁸ (PNSB).

A PNSB nasceu com o objetivo de estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento, bem como a política federal para o setor, possuindo ampla abrangência, integrando os sistemas públicos de água, de esgoto, de resíduos sólidos e de águas pluviais.

Nas palavras de Édis Milaré:

Para o seu tempo, era um diploma de boa técnica legislativa, que, entre outros, se preocupou com aspectos principiológicos; fomentou a descentralização e participação social; trouxe novos modelos contratuais; segmentou a regulação, o planejamento, a execução dos serviços e a fiscalização; compatibilizou o saneamento com a preservação ambiental; instituiu uma gestão fundada em metas e na sustentabilidade econômico-financeira; e fortaleceu os municípios e as agências reguladoras. Apresentava também, como obra humana, algumas lacunas, especialmente quanto à titularidade dos serviços. Na prática, sua versão de origem propiciou – nos anos que se seguiram – sensível melhora dos serviços em seu conjunto, na medida em que os contratos de programa foram instrumentos que exigiam o planejamento prévio, a gestão eficiente, o atingimento de metas, a fiscalização externa e o equilíbrio tarifário (MILARÉ, 2021).

Em que se pese os avanços trazidos pelo PNSB, os níveis de saneamento básico estavam muito aquém do necessário para se atingir as metas de universalização. Portanto, após anos de intensos debates, houve a promulgação da Lei nº 14.026/2020, com vistas a atualizar o marco legal do saneamento básico no Brasil. As principais mudanças trazidas pelo Novo Marco de Saneamento Básico serão abordadas no capítulo seguinte.

³⁸ HNOSKEN, Rodrigo Santos. Evolução histórica do saneamento básico no Brasil - do PLANASA até o novo marco legal do saneamento (Lei 14.026 / 2020). *In*: GOMES, Fabio Luiz (coord.). **Saneamento básico**: aspectos jurídicos. Portugal: Almedina, 2021. p.198.

3 O NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO (LEI Nº 14.026/2020)

O Novo Marco de Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) estruturou uma nova sistemática, regulatória e institucional, para o setor de saneamento básico, operando mudanças significativas em diversos normativos legais. Apresenta-se, no presente capítulo, suas principais mudanças.

3.1 A ANA PASSA A REGULAR O SANEAMENTO BÁSICO MEDIANTE A EDIÇÃO DE NORMAS DE REFERÊNCIA

À ANA foi atribuída a competência para regular a prestação do serviço de saneamento básico por meio de edição de normas de referência.³⁹

Com efeito, o art. 4º-A, § 1º, da Lei nº 9.984/2000 dispõe que compete a ANA a edição de normas de referência sobre:

- I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;
- II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;
- III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação

³⁹ Art. 1º e 3º da Lei nº 9.984/2000 e art. 25-A da Lei nº 11.445/2007:

Art. 1º Esta Lei cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, e estabelece regras para sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.

Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos e de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.

da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos

V - critérios para a contabilidade regulatória

VI - redução progressiva e controle da perda de água

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;

X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;

XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.

O §3º do mesmo artigo prevê a finalidade das normas de referência, qual seja:

I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;

II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;

III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária

IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;

V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;

VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais;

VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e

VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

O Novo Marco de Saneamento Básico não traz a definição do que sejam normas de referência. Assim sendo, entende-se que as normas de referência são preceitos principiológicos destinados ao estabelecimento de diretrizes nacionais a serem pormenorizadas pelos Estados-Membros. Os Estados só poderiam estabelecer normas suplementares às normas gerais da União, sem, contudo, contrariá-las. Desse modo, as normas de referência devem se ater ao estabelecimento de diretrizes nacionais que possam ser uniformemente aplicadas em todo território nacional.⁴⁰

Até o momento, foram publicadas apenas duas normas de referência: (i) a Norma de Referência nº 1, através da Resolução ANA nº 79, de 14 de junho de 2021, que dispõe sobre o regime, a estrutura e os parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias e; (ii) a Norma de Referência nº 2, através da Resolução ANA nº 106, de 4 de novembro de 2021, que dispõe sobre a padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão, para a prestação dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Em conclusão, percebe-se que, o objetivo do legislador, ao ampliar a competência da ANA, é a centralização da regulação, buscando a uniformização normativa e a criação de um ambiente de segurança jurídica.

3.2 REGULAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO POR ENTIDADES REGULADORAS

As novas disposições da Lei nº 11.445/2007, trazidas pelo Novo Marco, estabelecem que o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável

⁴⁰ DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). **O Novo marco regulatório do saneamento básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p.23.

pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.⁴¹

As normas de regulação e a designação de entidade reguladora são extremamente relevantes, a ponto de constituírem condição de validade dos contratos de prestação do serviço público de saneamento básico.⁴²

A função de regulação deverá ser desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atendendo aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.⁴³

A Norma de Referência nº 01/2021 da ANA, em seu item 4.15, estabelece que a entidade reguladora do serviço público de saneamento básico pode ser órgão ou entidade que o titular tenha atribuído competências relativas à regulação, caso integrante de sua estrutura administrativa, ou para qual tenha delegado o exercício destas competências, caso órgão ou entidade integrante da administração de outro ente da Federação.

A regulação do serviço público de saneamento básico, conforme art. 22 da Lei nº 11.445/2007, possui, como objetivos:

- (i) estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela ANA;
- (ii) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos municipais ou de prestação regionalizada de saneamento básico;
- (iii) prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e
- (iv) definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

⁴¹ Art. 8º, §5º da Lei nº 11.445/2007: O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

⁴² Art. 11, III da Lei nº 11.445/2007: São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: (...) III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização.

⁴³ Art. 21 da Lei nº 11.445/2007: A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, deverá editar normas relativas às dimensões técnicas, econômicas e sociais de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que devem abranger, conforme disposto no art. 23 da Lei nº 11.445/2007:

- (i) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- (ii) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- (iii) as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- (iv) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- (v) medição, faturamento e cobrança de serviços;
- (vi) monitoramento dos custos;
- (vii) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- (viii) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- (ix) subsídios tarifários e não tarifários;
- (x) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- (xi) medidas de segurança, de contingência e de emergência, inclusive quanto a racionamento;
- (xii) procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e
- (xiii) diretrizes para a redução progressiva e controle das perdas de água.

3.3 REGULAÇÃO POR CONTRATO

O art. 10-A da Lei nº 11.445/2007⁴⁴ prevê um conteúdo mínimo de disposições essenciais nos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico, como metas

⁴⁴ Art. 10-A da Lei nº 11.445/2007: Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições: I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados; II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável; III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e IV - repartição

de desempenho, previsão de receitas alternativas, metodologia de cálculo para indenização dos bens reversíveis não amortizados e a repartição de riscos entre as partes. A ausência de tais cláusulas implica na nulidade do contrato.⁴⁵

Nesse contexto, é importante destacar o inciso II do art. 10-A, que prevê as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados. As receitas alternativas são importantes para complementar ou substituir a tarifa por outro meio de remuneração em favor do concessionário, contribuindo com a modicidade tarifária e tornando mais atrativa a concessão.⁴⁶

Ademais, é importante destacar também o inciso IV do art. 10-A, que diz respeito sobre a repartição de riscos entre as partes. O dispositivo segue a linha da customização de alocação de riscos, que vem sendo adotada, por exemplo, pela Lei de PPPs (Lei nº 11.079/04) e o Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303/16), que transferem, de modo expresso, ao contrato a divisão dos riscos envolvidos no exercício da atividade.⁴⁷

Por fim, há a possibilidade, trazida no §1º do art. 10-A, dos contratos adotarem meios alternativos de resolução de conflitos.

3.4 A REGULAÇÃO POR PERFORMANCE

O Novo Marco de Saneamento Básico encampa a técnica de regulação por performance, baseada em desempenho, na qual, em vez de prescrever exatamente as ações do regulado, o regulador limita-se a estabelecer metas de desempenho, com base em parâmetros mensuráveis, objetivos e bem definidos. A regulação por performance, dada a sua flexibilidade quanto aos

de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

⁴⁵ DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). **O Novo marco regulatório do saneamento básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p.25.

⁴⁶ *Ibidem.*, p.25.

⁴⁷ *Ibidem.*, p.28.

meios utilizados, fomenta a inovação tecnológica e adoção das melhores tecnologias disponíveis. Além disso, reduz o custo regulatório para todas as partes envolvidas.⁴⁸

Dessa forma, o novo art. 10-A, I da Lei nº 11.445/2007 prevê que os contratos de prestação de serviços de saneamento básico deverão conter, sob pena de nulidade, determinadas metas de desempenho, quais sejam: (i) proceder à universalização; (ii) melhorar a qualidade dos serviços; (iii) reduzir perdas na distribuição de água; (iv) racionalizar o uso da água e dos recursos naturais, e, incentivar (v) a eficiência energética; (vi) o reuso de efluentes sanitários e (vii) o aproveitamento da água da chuva.

3.5 METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO

O Novo Marco de Saneamento Básico estabelece que os contratos de prestação do serviço público de saneamento básico devem definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.⁴⁹

No caso de contratos formados por procedimentos licitatórios que possuam metas diversas das apontadas pelo Novo Marco de Saneamento Básico, não haverá alteração. No entanto, o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas, por meio⁵⁰: (i) da prestação direta da parcela remanescente; (ii) da licitação complementar para

⁴⁸ DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael Lima. **A simplificação no direito administrativo e ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

⁴⁹ Art. 11-B da Lei nº 11.445/2007: Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

⁵⁰ Art. 11-B, § 2º, I, II e III Lei nº 11.445/2007: Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: I - prestação direta da parcela remanescente; II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.

atingimento da totalidade da meta; e (iii) do aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada.⁵¹

Há a possibilidade de dilação do prazo para o cumprimento das metas de universalização, até, no máximo, 1º de janeiro de 2040, quando os estudos para a licitação referentes à regionalização apontarem que é inviável, econômico e financeiramente, a universalização no prazo.⁵²

3.6 OS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A Lei nº 11.445/2007 sofreu alteração em seu art. 17, para dispor sobre o plano regional de saneamento básico para o conjunto de Municípios atendidos. Os §§2º e 3º deste artigo prescrevem que as disposições do plano regional prevalecem sobre os planos municipais, que poderão dispensar a necessidade de elaboração e publicação dos planos municipais.

Além disso, o §4º do mesmo prevê que: “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”.

No mesmo sentido, o §1º do art. 19 da Lei supracitada estabelece que os planos de saneamento básico serão aprovados por atos dos titulares e poderão ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

Percebe-se que tal previsão é positiva, na medida que, muitas vezes, a Administração Pública, sobretudo a municipal, não tem capacidade técnica suficiente para elaboração dos planos. No entanto, é importante observar que tais estudos podem ser tendenciosos, com o objetivo de favorecer a própria empresa, podendo revelar conflitos de interesse.⁵³

⁵¹ DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). **O Novo marco regulatório do saneamento básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p.28.

⁵² Art. 11-B, §9º da Lei nº 11.445/2007: Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária.

⁵³ DAL POZZO, *op.cit.*, p.29.

Ademais, o §3º deste artigo prevê a necessidade de compatibilidade dos planos de saneamento básico com os planos das bacias hidrográficas e com os planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos, ou com os PDUIs das URSB por eles abrangidas.

Por fim, o §4º do art. 19 impõe o prazo não superior a 10 anos para a revisão dos Planos de Saneamento Básico.

3.7 VEDAÇÃO DOS CONTRATOS DE PROGRAMA

O principal ponto do Novo Marco de Saneamento Básico é a abertura de caminho para ampliação da participação privada no mercado. Para alcançar esse objetivo, tornou-se obrigatória a abertura de licitação quando os Estados e Municípios contratarem um serviço de saneamento.

Até hoje, os serviços públicos de saneamento básico são prestados, na maior parte do Brasil, por empresas estatais estaduais. Essas empresas ainda dominam o mercado de saneamento, especialmente no que diz respeito à captação e ao tratamento de água e, em grande parte, também a distribuição.⁵⁴

Antes do Novo Marco de Saneamento Básico, as autoridades locais podiam firmar os chamados Contratos de Programa. Essa modalidade permitia que empresas estatais que prestam os serviços públicos de saneamento sejam contratadas sem licitação – portanto, sem a concorrência privada.⁵⁵

Com o Novo Marco de Saneamento Básico, os titulares dos serviços são obrigados a celebrar contratos de concessão, via licitação, com entidades que integrem ou não a administração do titular.

Dessa forma, há uma mudança de paradigma: a lei prevê a obrigatoriedade de concorrência, por meio da licitação, para a seleção da proposta mais vantajosa para a prestação

⁵⁴ DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). **O Novo marco regulatório do saneamento básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p.22.

⁵⁵ *Ibidem.*, p.22.

dos serviços públicos de saneamento básico, obrigando as empresas estatais do setor a competir em igualdade de condições com as empresas privadas por esses contratos.⁵⁶

⁵⁶ DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). **O Novo marco regulatório do saneamento básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p.22.

4 A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO NOVO MARCO DE SANEAMENTO

Um dos principais objetivos do Novo Marco de Saneamento Básico é a ampliação da prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.

Demonstra-se, no presente capítulo, as principais disposições acerca da titularidade do serviço, as modalidades de prestação regionalizada e sua natureza jurídica, bem como o acesso aos recursos federais, a constitucionalidade do Novo Marco de Saneamento Básico a partir de uma análise das ADIs nºs 6.492, 6.536, 6.882 e 6.583 e, por fim, apresenta-se um panorama geral do processo de regionalização no Brasil.

4.1 DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Até a publicação do Novo Marco de Saneamento Básico, não havia uma determinação expressa acerca da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, uma vez que a CF, em seu art. 23, IX, prevê uma competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover melhorias nas condições de habitação e saneamento básico e a Lei nº 11.445/2007 foi omissa em tal ponto.⁵⁷

Neste sentido, os Municípios eram considerados, pela doutrina, como titulares de tal serviço, tendo em vista a competência municipal para organizar e prestar os serviços de interesse local estabelecida no art. 30, V, da CF.⁵⁸

Ao se deparar com esse permissivo constitucional, surge o questionamento: o que vem a ser o interesse local?

A CF, no referido inciso V, dá um exemplo de serviço de interesse local: o transporte público. De modo semelhante, as quatro atividades que compõem o saneamento básico

⁵⁷ CRUZ, Raphaella Miranda. **A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços públicos de saneamento e a Lei nº 14.026/2020**: Novo Marco Legal do Saneamento Básico. 2021. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. p.13.

⁵⁸ *Ibidem.*, p.13.

interessam predominante o Município, uma vez que exigem a observância das peculiaridades de cada localidade.⁵⁹

Ocorre que, na realidade, há uma grande dificuldade dos entes municipais na implementação dos serviços de saneamento básico, por conta de limitações orçamentárias e a complexidade inerente a esse tipo de serviço.

Na maioria das vezes, o que se tem é um interesse comum a um grupo de Municípios e ao próprio Estado, tornando inviável a prestação desse serviço de forma individual por cada um dos Municípios.

Nesta seara, a CF, em seu art. 25, §3º, traz a possibilidade de instituição de AU, RM e MR para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Relevante parcela da doutrina adotava o entendimento de que na AU, RM e MR o serviço público de saneamento básico deixava de ser serviço de interesse local, passando a ser predominantemente regional.⁶⁰

Dessa forma, seguiu-se uma fase de discussão acerca da competência federativa quanto à titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. Por um lado, arguia-se que era um serviço de interesse local, portanto, de competência exclusivamente municipal. Por outro, havia os que defendiam a competência estadual, especialmente nas AU, RM e MR.⁶¹

O tema foi objeto de diversas ações judiciais no STF, tornando-se menos nebuloso a partir do julgamento da ADI nº 1.842.⁶²

Em apertada síntese, foram impugnadas a Lei Complementar nº 87/1997, a Lei nº 2.869/1997 e o Decreto nº 24.631/1998 do Estado do Rio de Janeiro, que, ao instituírem a RM do Rio de Janeiro e a MR dos Lagos, transferiram a titularidade do serviço público de

⁵⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no direito**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p.253.

⁶⁰ *Ibidem.*, p.253

⁶¹ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. A reforma do marco legal do saneamento e o incentivo à prestação regionalizada dos serviços. *In*: OLIVEIRA, Carlos Roberto; GRANZIERRA; Maria Luiza Machado (org.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Foco, 2022. p.172.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842. Relator: Min. Luiz Fux.

saneamento para o Estado. Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes, relator para o acórdão, consignou:

Nesses termos, entendo que o serviço de saneamento básico - no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos - constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participem tanto os municípios compreendidos como o estado federado.

Portanto, nesses casos, **o poder concedente do serviço de saneamento básico nem permanece fracionado entre os municípios, nem é transferido para o estado federado, mas deve ser dirigido por estrutura colegiada - instituída por meio da lei complementar estadual que cria o agrupamento de comunidades locais - em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes.**

Esta estrutura colegiada deve regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento do interesse coletivo.

Deste modo, ao julgar o caso, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da transferência da titularidade unicamente ao Estado, nos seguintes termos:

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

Portanto, assentou-se que, na hipótese de constituição de AU, RM ou MR, a titularidade do serviço público de saneamento básico compete a um colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado, sem a concentração de poder em um ou outro ente, preservando a autonomia municipal, que não se submete ao Estado na prestação de serviço público de interesse comum.

O Novo Marco de Saneamento Básico, ao alterar o art. 8º da Lei nº 11.445/2007, reproduziu o entendimento do STF quanto à titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, determinando que esta compete aos Municípios e Distrito Federal, no caso de interesse local, como também do Estado, em conjunto com os Municípios que compartilhem instalações operacionais que integrem uma RM, AU ou MR, no caso de interesse comum.⁶³

Além disso, o Novo Marco de Saneamento Básico permitiu a atribuição do exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico aos consórcios públicos e aos

⁶³ GOIÁS. (Estado). Ministério Público. **A prestação de serviços públicos de saneamento básico**: titularidade, arranjos interfederativos e contratações à luz do novo marco de legal de saneamento básico. Goiás, Ministério Público, 2022. p.11.

convênios de cooperação, e criou dois institutos – URSB e BR - estimulando-se a cooperação entre os entes federados para a prestação regionalizada do serviço.⁶⁴

Portanto, conclui-se que, no caso de interesse local, o exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico compete unicamente ao Município.

Já na hipótese de interesse compartilhado, a titularidade fica à cargo do Estado, em conjunto com o Município, que deve se adequar a modalidade da prestação regionalizada, que poderá ser: (i) compulsória, através da criação das AU, RM ou MR (ii) voluntária, por meio de gestão associada, valendo-se de convênios de cooperação ou consórcios públicos ou (iii) híbrida, através das URSB e BR, que dependem da criação pelo Estado, mas a adesão municipal é voluntária.⁶⁵

4.1.1 Aglomerações Urbanas, Regiões Metropolitanas e Microrregiões

Como visto anteriormente, a CF, em seu art. 25, §3º, prevê a possibilidade de criação, pelos Estados, de AU, RM e MR, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O Estatuto da Metrópole, por sua vez, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em AU, RM e MR.

Conforme o art. 2º, I, do Estatuto da Metrópole, as AU são áreas urbanas de dois ou mais Municípios limítrofes, destituídas de sede, com elevada densidade demográfica e continuidade urbana, que possuem complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

Desse conceito legal, extraem-se quatro requisitos jurídicos para a caracterização de uma AU: (i) pluralidade subjetiva – necessidade de, no mínimo, dois Municípios; (ii) continuidade territorial – os entes que formam a aglomeração precisam ser fronteiriços; (iii) complementariedade funcional – o desenvolvimento dos Municípios precisa depender, em

⁶⁴ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.40

⁶⁵ *Ibidem.*, p.78.

maior ou menor medida, de suas relações intermunicipais; (iv) integração de políticas públicas – como há a interdependência entre os Municípios, pressupõe-se que estes passam a integrar as suas políticas públicas.⁶⁶

O art. 2º, VII, do Estatuto da Metrópole, por sua vez, define a RM como uma AU que configure uma metrópole. A metrópole, conforme o art. 2º, V, do Estatuto, é um espaço urbano com continuidade territorial que tem influência sobre uma área no mínimo maior ou igual à área de uma capital regional.

Do ponto de vista jurídico, é caracterizada como um agrupamento obrigatório de Municípios que apresenta características socioeconômicas em comum, podendo ser homogêneas ou heterogêneas, com a existência de um Município polo que reclama o trato e solução de funções públicas de interesse comum.⁶⁷

Já o conceito de MR não consta no Estatuto da Metrópole, que se limita a prever que além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, suas disposições são aplicáveis às microrregiões no que couber⁶⁸ e que compete ao colegiado da MR decidir sobre a adoção do PDUI ou quaisquer matérias de impacto.⁶⁹

Percebe-se, dessa forma, que o Estatuto da Metrópole tratou as MR como uma categoria à parte da unidade territorial. Dentre as entidades regionais previstas na CF, a MR não possui uma integração socioeconômica tão significativa, não havendo a intensa continuidade urbana encontrável na AU e na RM.⁷⁰

Deste modo, conclui-se que a maior diferença entre as três formas de regionalização deriva do grau de intensidade de suas relações, variando-se a ordem e o nível de integração.

⁶⁶ MARRARA, Thiago (coord.). **Estatuto da Metrópole**: Lei 13.089 comentada. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2021. p.32.

⁶⁷ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana**: governança como instrumento de gestão compartilhada. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016, p.28.

⁶⁸ Art. 1º, §1º da Lei nº 13.089/2015: 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.

⁶⁹ Art. 2º, P.U. da Lei nº 13.089/2015: Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto.

⁷⁰ LEVIN, Alexandre. Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, nº 51, p.77, set/out 2019.

Enquanto as RMs exigem uma maior integração, está é apenas uma recomendação para as AU e MRs.⁷¹

4.1.1.1 Aspectos formais do Estatuto da Metrópole

O art. 2º, III do Estatuto da Metrópole estabelece que as AU, RM e MR se caracterizam por uma gestão plena, que, por sua vez, deve apresentar: (i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; (ii) estrutura de governança interfederativa própria e (iii) PDUI aprovado mediante lei estadual.

Com relação a edição de **lei complementar estadual** para a criação de tais agrupamentos, frisa-se que foi reconhecido a inconstitucionalidade de norma da Constituição Estadual que condiciona a criação de entidades regionais à aprovação de lei municipal.⁷²

Tem-se, dessa forma, a compulsoriedade da participação do Município quando instituída a forma regionalizada.

Além disso, entende-se como **governança interfederativa** o conjunto de arranjos político-institucionais de processos decisórios, mecanismos de gestão e financiamento voltados para solucionar funções públicas que são de interesse de mais de um Município em uma mesma forma regionalizada.⁷³ Por meio desta, os Estados e Municípios decidem, em conjunto, a melhor forma de prosseguir com os assuntos de interesse comum.⁷⁴

Nos termos do art. 8º do Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa compreende uma estrutura básica formada por:

⁷¹ CANOTILHO, José Gomes. (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 818.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.841. Relator: Min. Carlos Velloso.

⁷³ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre A Lei n. 13.089/2015. *In*: OLIVEIRA, Bárbara Marguti; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno (org.). **Brasil Metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília, DF: IPEA, 2018, p.471.

⁷⁴ GOIÁS. (Estado). Ministério Público. **A prestação de serviços públicos de saneamento básico**: titularidade, arranjos interfederativos e contratações à luz do novo marco de legal de saneamento básico. Goiás, Ministério Público, 2022. p.15.

- (i) uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- (ii) uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- (iii) uma organização pública com funções técnico-consultivas e
- (iv) um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

No mais, conforme o art. 5º do Estatuto da Metrópole, as leis complementares que instituem as estruturas regionalizadas devem definir, no mínimo:

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

Ainda, segundo o art. 9º do Estatuto da Metrópole, as estruturas regionalizadas podem valer-se de vários instrumentos para alcançar o desenvolvimento integrado, qual sejam:

- (i) **plano de desenvolvimento integrado;**
- (ii) planos setoriais interfederativos;
- (iii) fundos públicos;
- (iv) operações urbanas consorciadas interfederativas;
- (v) zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos;
- (vi) consórcios públicos;
- (vii) convênios de cooperação;
- (viii) contratos de gestão;
- (ix) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana;
- (x) parcerias público-privadas interfederativas.

Por fim, define-se o **PDUI** como um instrumento legal de planejamento que estabelece diretrizes a fim de conduzir o desenvolvimento urbano das cidades.⁷⁵

4.1.2 Unidade Regional de Saneamento Básico e Bloco de Referência

⁷⁵ PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**. Curitiba: CONEC, 2022.

O Novo Marco de Saneamento Básico, visando impulsionar a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, estabeleceu dois novos modelos: a URSB e o BR.⁷⁶

Para a estruturação da **URSB**, conforme o art. 3º, VI, “b” da Lei nº 11.445/2007, deve-se observar os seguintes requisitos: (i) criação mediante lei ordinária estadual; (ii) agrupamento para atender às exigências de higiene e saúde pública ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos e (iv) contemplar pelo menos uma RM em sua estrutura.⁷⁷

Além disso, a criação da URSB deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial. Também é exigido a criação de um órgão de governança interfederativa previsto no art. 8º do Estatuto da Metrópole.⁷⁸

Segundo o art. 2º, §1º, III do Decreto nº 10.588/2020, a adesão dos Municípios à URSB ocorre com uma declaração formal, firmada pelo Prefeito.⁷⁹

Já o **BR**, segundo o art. 3º, VI, “c” da Lei nº 11.445/2007, é formado por agrupamentos de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecidos pela União, de forma subsidiária aos Estados, no caso de omissão destes na instituição de outras formas de regionalização e instituídos por meio de gestão associadas dos titulares.⁸⁰

É importante ressaltar que, conforme prevê o art. 8º-B da Lei nº 11.445/2007, é facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local a essas novas estruturas de prestação regionalizada.

⁷⁶ GOIÁS. (Estado). Ministério Público. **A prestação de serviços públicos de saneamento básico**: titularidade, arranjos interfederativos e contratações à luz do novo marco de legal de saneamento básico. Goiás, Ministério Público, 2022. p.23

⁷⁷ PIRES, Antônio Cecílio Moreira (coord.) *et al.* **Mapeamento da regionalização do saneamento básico no país**: perspectivas e desafios: pesquisa. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie: Instituto Saverr Sustentabilidade, 2022. p.21.

⁷⁸ *Ibidem.*, p.20.

⁷⁹ *Ibidem.*, p.21.

⁸⁰ *Ibidem.*, p.22.

Além disso, o Novo Marco de Saneamento Básico determinou, em seu art. 8º, §3º, que, assim como as RM, as AU e as MR, as URSB deverão seguir a estrutura de governança interfederativa prevista pelo Estatuto da Metrópole.⁸¹

4.1.3 Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação

O modelo de gestão associada tem previsão legal no art. 241 da CF, que prescreve que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os **consórcios públicos** e os **convênios de cooperação** entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Nesse sentido, como uma outra maneira para se alcançar o adequado atendimento do interesse comum na prestação de serviço público de saneamento básico, o Novo Marco de Saneamento Básico incluiu o §1º no art. 8º na Lei nº 11.445/2007, estabelecendo que o exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico também poderá ser realizado por gestão associada, mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação.

Os **consórcios públicos** são associações formadas por pessoas políticas (União, Estados, DF ou Municípios), criadas mediante autorização legislativa⁸², com o objetivo de realizar atividades e metas de interesse comum.⁸³

Além disso, para a sua constituição, deve-se observar o procedimento instituído pela Lei nº 11.107/2005, qual seja⁸⁴:

- 1) Subscrição e publicação do Protocolo de Intenções na imprensa oficial⁸⁵;

⁸¹ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.73.

⁸² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.586.

⁸³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32.ed. São Paulo: Atlas, 2018, p.240.

⁸⁴ *Ibidem.*, p.241.

⁸⁵ Art. 3º da Lei nº 11.107/2005: O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

- 2) Ratificação do Protocolo de Intenções através de publicação de lei própria⁸⁶ e;
- 3) Elaboração do contrato de consórcio⁸⁷.

Ademais, os consórcios públicos podem outorgar a concessão, a permissão ou a autorização de serviços públicos por meio de uma autorização prevista no seu contrato de constituição, bem como podem firmar acordos, convênios, contratos e receber auxílios e contribuições⁸⁸.

Em relação a sua governança, a Lei nº 11.107/2005 determina que deve haver uma Assembleia Geral, com o estabelecimento de regras para o funcionamento desta, bem como a garantia de que cada consorciado tenha direito assegurado de 1 voto.⁸⁹

Já os convênios de cooperação, por sua vez, são uma forma mais simplificada de gestão associada dos serviços públicos⁹⁰. Conforme o art. 2º, VIII, do Decreto nº 6.017/2007, se caracterizam como um “pacto firmado exclusivamente por entes da Federação com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles”.

Extraí-se desse conceito que os convênios de cooperação se diferenciam dos consórcios públicos por não apresentarem nova personalidade jurídica, e sim um ajuste contratual, na qual os entes federados determinam a forma que se dará a gestão associada de determinado serviço público.⁹¹

⁸⁶ Art. 5º da Lei nº 11.107/2005: O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

⁸⁷ Art. 3º da Lei nº 11.107/2005: O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

⁸⁸ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.51.

⁸⁹ *Ibidem.*, p.76.

⁹⁰ *Ibidem.*, p.51.

⁹¹ GOIÁS. (Estado). Ministério Público. **A prestação de serviços públicos de saneamento básico: titularidade, arranjos interfederativos e contratações à luz do novo marco de legal de saneamento básico**. Goiás, Ministério Público, 2022. p.23.

Neste sentido, os convênios de cooperação estipulam metas que devem ser atingidas pelo conveniado, que recebe recursos do órgão ou entidade repassadora, mediante um cronograma de desembolsos.⁹²

4.2 NATUREZA JURÍDICA DOS INSTITUTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

As AU, RM e as MR se configuram como um ente administrativo, com a finalidade de exercer funções públicas. Por uma dedução lógica, impõem a criação de uma autarquia territorial, tendo em vista o alto grau de autonomia das mesmas.⁹³

No mais, o Novo Marco de Saneamento Básico limitou-se a definir URSB como unidades territoriais instituídas pelos Estados, reunindo Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos.

No entanto, mesmo diante da omissão legislativa, é possível presumir que essas unidades necessitam de certa autonomia administrativa. Assim, defende-se que as URSBS devem ter natureza jurídica de autarquia.⁹⁴

Em consonância, é atribuído aos BR a assinatura de convênio de cooperação ou aprovação de consórcio público. Caso optem por este, também podem ter natureza jurídica de autarquia.⁹⁵

Os consórcios públicos, por sua vez, nos termos do art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007, podem constituir uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

⁹² BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.52.

⁹³ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p.54.

⁹⁴ BERTOCCELLI, *op.cit.*, p.80.

⁹⁵ *Ibidem.*, p.80.

Especificamente no que tange os consórcios públicos exclusivamente composto por Municípios, para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, o art. 8º, §1º, I da Lei nº 11.445/2007 estabelece que estes tenham a forma de autarquia.⁹⁶

4.3 ACESSO AOS RECURSOS FEDERAIS

Cumpra-se destacar que o Novo Marco de Saneamento Básico, como forma de incentivo à regionalização, condicionou a alocação de recursos públicos federais (não onerosos) e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União à estruturação da prestação regionalizada⁹⁷ e à adesão pelos titulares à estrutura de governança correspondente em até 180 dias contados de sua instituição, nos casos de URSB, BR ou os mecanismos de gestão associada.⁹⁸

Trata-se da técnica do *spending power*, que condiciona o acesso aos recursos da União à adesão e implementação, pelos demais entes, de projetos ou programas que viabilizem políticas públicas.⁹⁹

Nesse contexto, destaca-se a edição do Decreto nº 10.588/2020, posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.030/2022, que trata das condições para a alocação de recursos federais, bem

⁹⁶ GOIÁS. (Estado). Ministério Público. **A prestação de serviços públicos de saneamento básico**: titularidade, arranjos interfederativos e contratações à luz do novo marco de legal de saneamento básico. Goiás, Ministério Público, 2022. p.19.

⁹⁷ PIRES, Antônio Cecílio Moreira (coord.) *et al.* **Mapeamento da regionalização do saneamento básico no país**: perspectivas e desafios: pesquisa. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie: Instituto Saverr Sustentabilidade, 2022. p.19.

⁹⁸ Art. 50, VII, VIII, IX da Lei nº 11.445/2007: A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: (...) VII - à estruturação de prestação regionalizada; VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e; IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo.

⁹⁹ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico**: experiências concretas. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.92.

como as formas de apoio técnico da União para a transição da prestação dos serviços para o modelo regionalizado.¹⁰⁰

Conforme seu art. 2º, §1º, para fins de alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada: (i) na hipótese de AU, RM ou MR, com a aprovação da lei complementar correspondente; (ii) na hipótese de URSB, com a declaração formal, firmada pelo Prefeito, de adesão aos termos de governança estabelecidos na lei ordinária; ou (iii) na hipótese de BR, com a assinatura de convênio de cooperação ou com a aprovação de consórcio público pelo ente federativo.

A redação original do Decreto nº 10.588/2020 determinava um prazo limite para a adesão municipal à uma modalidade de prestação regionalizada: (i) adesão às URSBs, que devem ser criadas até a data de 15 de julho de 2021; (ii) adesão aos BR criados pela União ou (iii) formalização de consórcios públicos ou convênio de cooperação.¹⁰¹

É evidente que tal prazo foi completamente mal dimensionado, impossibilitando a evolução gradual para a adequação das prestações do serviço públicos de saneamento aos ditames do Novo Marco de Saneamento Básico.

Dessa forma, reconhecendo a impossibilidade do cumprimento de tal prazo pelos titulares do serviço público de saneamento básico, o Decreto nº 11.030/2022, ampliou o prazo para os Municípios aderirem a regionalização até 31 de março de 2023, nos seguintes termos:

Art. 7º, §1º. O prazo a que se refere o inciso II do caput fica prorrogado até 31 de março de 2023, nas seguintes hipóteses:

I - se o tomador de recursos ou convenente for ente municipal, nos casos em que:

- a) o Poder Executivo estadual não tenha submetido projeto de lei de regionalização à assembleia legislativa; ou
- b) o processo de adesão dos Municípios às unidades regionais de saneamento básico, já aprovadas pelo Estado, ainda esteja em curso; ou

II - se o tomador de recursos ou convenente for ente estadual ou municipal, nos casos em que:

¹⁰⁰ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.p.67.

¹⁰¹ *Ibidem*, p.67.

- a) a proposta de regionalização ou o estudo para concessão regionalizada dos serviços esteja em fase de desenvolvimento com apoio do Governo federal;
- b) o Poder Executivo estadual tenha submetido projeto de lei que ainda esteja em tramitação na assembleia legislativa; ou
- c) as ações e os investimentos requeridos sejam da componente de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

§ 2º A extensão de prazo a que se refere o § 1º não se aplica quando o tomador de recursos for ente municipal que, cumulativamente:

I - não tenha aderido a qualquer estrutura de prestação regionalizada admitida nos termos do disposto neste Decreto, no prazo de cento e oitenta dias estabelecido no inciso VIII do caput do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007; e

II - tenha publicado edital de licitação para concessão de serviços de saneamento básico em âmbito municipal após a data de publicação da Lei nº 14.026, de 2020.

Ainda que tal mudança possa, à primeira vista, parecer positiva, pode se insurgir questionamentos judiciais, uma vez que a norma teria ido além de sua função regulamentar.¹⁰²

4.4 CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO

O Novo Marco de Saneamento Básico, com o intuito de alcançar a universalização dos serviços, trouxe mudanças sensíveis ao setor, que foram alvo de polêmicas.

Neste sentido, o Novo Marco foi objeto de interposição das ADIs nºs 6.492, 6.536, 6.882 e 6.583¹⁰³.

De modo geral, as ADIs indicam, dentre outros pontos, contradições do Novo Marco de Saneamento Básico em relação: (i) ao modelo federativo; (ii) a autonomia dos poderes; (iii) a competência da União para instituir diretrizes dos serviços públicos de saneamento básico; (iv) a competência comum dos entes na matéria de saneamento e (v) a competência municipal para legislar e prestar serviços de interesse local.¹⁰⁴

¹⁰² BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.68.

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nºs 6.492, 6.536, 6.882 e 6.583. Relator: Min. Luiz Fux.

¹⁰⁴ CRUZ, Raphaella Miranda. **A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços públicos de saneamento e a Lei nº 14.026/2020: Novo Marco Legal do Saneamento Básico**. 2021. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. p.13.

Destaca-se, nesta seara, a ADI nº 6.536, de autoria da ASSEMAE, que contesta a perda da autonomia municipal em relação à uma coerção para a aderência à prestação regionalizada ou gestão associada:¹⁰⁵

203. Como se pode ver, a União espera impor aos Municípios, independentemente de qualquer critério: (i) a prestação regionalizada, mesmo sem a presença de interesse comum (inc. I); para, em seguida, impor um modelo de gestão ao ente regionalizado, eliminando o autogoverno municipal(inc. II); (iii) depois impor planos regionais, ignorando qualquer plano municipal, que agora não será mais obrigatório (inc. III); (iv) modelar economicamente a prestação regionalizada forçada (inc. IV); (v) alterar todos os contratos vigentes, violando-os, para que sejam transformados em concessões (inc. V); e, por fim, impor a privatização de todos os serviços independentemente do sucesso na prestação do serviço ou da vontade do Município (inc. VI).

204. É um verdadeiro hostile takeover da União contra os Municípios e contra o texto constitucional, em que os §§2º, 3º e 4º deixam bem claros que, de forma abusiva e inconstitucional, a União – a partir da Lei nº 14.026/20 – discriminará contra quem não privatizar e privilegiará aqueles que se submeterem ao seu modelo, renunciando inconstitucionalmente à sua competência constitucional.¹⁰⁶

Ainda, a ADI nº 6.492, ajuizada pelo PDT questiona a figura da URSB pelo fato de que essas são criadas por lei ordinária estadual, o que pode violar a autonomia municipal. Da petição inicial extrai-se a seguinte passagem¹⁰⁷:

A Lei 14.026/2020 ainda condiciona o apoio da União aos municípios a subserviência destes aos seus dispositivos, dentre eles, ao agrupamento obrigatório de Municípios, mesmo que não haja finalidade pública em tal disposição. Além das regiões metropolitanas, a Lei 14.026/2020 inaugura outras duas formas de prestação regionalizada, quais sejam, a unidade regional de saneamento básico (Instituída pelos estados, via Lei Ordinária, podendo ser constituída por municípios não limítrofes); e bloco de referência (criado pela união, quando da omissão dos estados, podendo também ser composta por municípios não limítrofes e formalmente constituída a partir de gestão associada dos titulares(consórcio público ou convênio de cooperação).

Por todo o exposto, é evidente a violação à autonomia federativa por meio da elaboração de norma exauriente pela União, sem deferir qualquer margem para que os entes federativos se adéquem às peculiaridades regionais, ainda mais quando se trata de assunto afeto ao município, uma vez que, por sua própria natureza, é inerentemente atrelado ao interesse local.

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p.23.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6583. Relator: Min. Luiz Fux.

¹⁰⁷ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. A reforma do marco legal do saneamento e o incentivo à prestação regionalizada dos serviços. *In*: OLIVEIRA, Carlos Roberto; GRANZIERRA; Maria Luiza Machado (org.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. 2.ed . São Paulo: Foco, 2022. p.179.

O Plenário do STF, por sete votos a três, declarou que o Novo Marco de Saneamento Básico é constitucional, prevalecendo o voto do relator, o Ministro Luiz Fux, que entendeu que as previsões legais do Novo Marco de Saneamento Básico mantiveram a autonomia municipal, nos seguintes termos:

A redação da norma sub examine é clara. A região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião criam uma unidade voltada à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas (no plural). Seus traços distintivos são a compulsoriedade e a proximidade territorial.

Em contraponto, os arranjos peculiares à Lei 14.026/2020 se limitam à viabilidade da execução de um ou mais serviços públicos de saneamento básico. A organização das atividades continua sob a titularidade dos Municípios; ao passo que o planejamento é o resultado da deliberação democrática em dois níveis, o Plano Federal e o Plano Estadual ou Regional.

Também não prospera a argumentação que rivaliza, de um lado, as “unidades regionais de saneamento básico” e os “blocos de referência”; e por outro lado, a autonomia dos Municípios, plasmada nos arts. 1º, 18, 29, caput; 30, incisos I e V; 34, inciso VII, alínea “c”, da Constituição.

Para que não parem dúvidas: quanto à titularidade dos serviços públicos de saneamento, a Lei 14.026/2020 manteve a autonomia municipal. Apesar de questões referentes ao saneamento básico serem intrinsecamente de interesse local e de competência dos entes municipais, isso não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes, o que se pretende com as alterações legais questionadas.

A disposição territorial contígua, a integração econômica e populacional e o domínio compartilhado (ou condomínio) de recursos hidrográficos são fatores que levam dois Municípios à comunhão ou à contraposição de interesses em torno dos serviços e instalações de saneamento. Configura-se o equilíbrio instável entre a titularidade (status de posse, poder de imperium), a abrangência territorial e os interesses.

Ademais, os aludidos arranjos federativos representam um dos trunfos do Marco Regulatório para promover a modicidade tarifária. As unidades regionais de saneamento básico (art. 3º, VI, alínea ‘b’) e os blocos de referência (art. 3º, VI, alínea ‘c’) podem ser benéficos à outorga de serviços que contemplem os subsídios cruzados, agregando entes administrativos deficitários e superavitários quanto ao retorno financeiro (arrecadação) com os serviços de saneamento básico. Que fique claro, sob a perspectiva dos subsídios cruzados, as diferenças socioeconômicas não são tratadas de maneira pejorativa. Ao contrário, são dados de uma realidade que se pretende corrigir, em face do acesso e da capilaridade.

Nesse sentido, o Estado-membro, quando organiza uma “unidade regional” voltada à concessão dos serviços públicos de saneamento, tende a defender os interesses de todo o território sob sua jurisdição; e tende a incluir Municípios mais distantes das Capitais ou de outras metrópoles. É dizer: não se cuida, aqui, da imposição por um agente externo contrário ao interesse público, tampouco hierarquicamente superior. É dado presumir que o Estado – ou, subsidiariamente, a União – desenhará arranjos federativos de contratação pública atentos às necessidades das populações locais, às disparidades intermunicipais e à agenda do desenvolvimento urbano.

A rigor, a Administração Pública Estadual estaria mais bem informada sobre o ponto ótimo de integração, para fins de compensação financeira e de oportunidades – se comparada à associação voluntária de Municípios. O consórcio público, por mais que represente a auto-organização e a voluntariedade dos Municípios, não necessariamente garante que aquela união atinge a estabilidade financeira sustentável a longo prazo.

Com a decisão da constitucionalidade do Novo Marco de Saneamento Básico, há um fortalecimento da regionalização, uma vez que, a despeito da competência municipal para serviço de interesse local, consagra-se que, para alcançar a universalização do saneamento básico, deverá ser realizada ações conjuntas, estruturadas em consenso, evitando-se, assim, as prestações isoladas.¹⁰⁸

4.5 PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO NO BRASIL: DOIS ANOS APÓS O NOVO MARCO DE SANEAMENTO BÁSICO

Na tabela 1, apresenta-se a modalidade de regionalização adotada por cada Estado do Brasil.

Tabela 1 - Prestação regionalizada de cada Estado brasileiro (continua)

ESTADO	MODALIDADE DE REGIONALIZAÇÃO	LEI INSTITUIDORA
Acre	-	-
Alagoas	URSB	Lei Estadual nº 8.358/2020
Amapá	-	-
Amazonas	MR	Lei Complementar nº 214/2021
Bahia	MR	Lei Complementar nº 48/2019

¹⁰⁸ PIRES, Antônio Cecílio Moreira (coord.) *et al.* **Mapeamento da regionalização do saneamento básico no país: perspectivas e desafios: pesquisa.** São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie: Instituto Saverr Sustentabilidade, 2022. p.17.

Tabela 2 - Prestação regionalizada de cada Estado brasileiro (continua)

ESTADO	MODALIDADE DE REGIONALIZAÇÃO	LEI INSTITUIDORA
Ceará	MR	Lei Complementar nº 247/2021
Espírito Santo	MR	Lei Complementar nº 968/2021
Goiás	MR	PL nº 6.306/2021
Maranhão	MR	Lei Complementar nº 239/2021
Mato Grosso	URSB	PL nº 614/2021
Mato Grosso do Sul	-	-
Minas Gerais	URSB	PL nº 2.884/2021
Pará	-	-
Paraíba	MR	Lei Complementar nº 168/2021
Paraná	MR	Lei Complementar nº 237/2021
Pernambuco	MR	Lei Complementar nº 455/2021
Piauí	MR	Lei Complementar nº 262/2022
Rio de Janeiro	-	-

Tabela 3 - Prestação regionalizada de cada Estado brasileiro (conclusão)

ESTADO	MODALIDADE DE REGIONALIZAÇÃO	LEI INSTITUIDORA
Rio Grande do Norte	MR	Lei Complementar nº 682/2021
Rio Grande do Sul	URSB	Lei Estadual nº 15.795/2022
Rondônia	URSB	Lei Estadual nº 4.955/2021
Roraima	MR	Lei Complementar nº 300/2021
Santa Catarina	RM	Lei Complementar nº 495/2010
São Paulo	URSB	Lei Estadual nº 17.383/2021
Sergipe	MR	Lei Complementar nº 176/2009
Tocantins	-	-
Distrito Federal	-	-

Fonte: elaboração própria.

Como se vê, a maioria dos Estados optou pela criação de MR, nos moldes estabelecidos no texto constitucional. Poucos Estados optaram pela criação de URSB.

Três podem ser as razões para tal escolha: (i) a MR permite que o Estado continue atuando como um agente unificador; (ii) é um modelo já atestado no STF no julgamento da ADI nº 1.842/RJ, que conferiu igual tratamento as MR e as demais formas de prestação

regionalizada e (iii) ainda pairam muitas dúvidas sobre a natureza jurídica das URSB e os BR, bem como a adesão voluntária a elas.¹⁰⁹

É certo que, em um processo de regionalização, que envolve diretamente os Municípios e os Estados, há um ponto que não deve ser ignorado: a influência política, especialmente no contexto atual de polarização ideológica.

Neste sentido, é visível que haverá resistência municipal na aderência a regionalização de forma voluntária, o que evidencia uma lacuna no Novo Marco de Saneamento Básico: o dispositivo legal não previu mecanismos para socorrer os Municípios que não querem aderir as URSBs ou BR. Tampouco previu hipóteses de adesão posterior a tais estruturas.¹¹⁰

4.5.1 Governança interfederativa

Apresenta-se, na Tabela 2, como foi dividida a proporção dos votos na governança interfederativa dos Municípios que pertencem à uma estrutura regionalizada.

¹⁰⁹ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.55.

¹¹⁰ *Ibidem.*, p.56.

Tabela 4 - Governança Interfederativa nos Estados brasileiros

ESTADO	VOTO DO ESTADO	VOTO DO MUNICÍPIO
Alagoas (URSB)	50%	40%
Amazonas (MR)	50%	50%
Bahia (MR)	50%	50%
Ceará (MR)	40%	60%
Espírito Santo (MR)	40%	60%
Maranhão (MR)	40%	60%
Paraíba (MR)	40%	60%
Paraná (MR)	40%	60%
Pernambuco (MR)	40%	60%
Piauí (MR)	40%	60%
Rio Grande do Norte (MR)	35%	65%
Rio Grande do Sul (URSB)	40%	60%
Rondônia (URSB)	50%	-
Roraima (MR)	n/a	n/a
Santa Catarina (RM)	n/a	n/a
São Paulo (URSB)	n/a	n/a
Sergipe (MR)	n/a	n/a

Fonte: elaboração própria.

Ainda que se possa perceber um avanço no compartilhamento de poder, já que na maioria das estruturas concedeu aos Municípios a maior quantidade de votos, há, como trazido anteriormente, um risco político intrínseco na governança interfederativa.

Nesse sentido, é importante que as regras de governança sejam aperfeiçoadas, visando a mitigação dos riscos de interferência política na gestão das estruturas regionalizadas.¹¹¹

¹¹¹ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. p.77.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O serviço público de saneamento básico, conforme visto, engloba quatro serviços extremamente complexos: (i) o abastecimento de água; (ii) o esgotamento sanitário; (iii) o manejo de resíduos sólidos e (iv) o manejo de águas pluviais.

Essa complexidade torna o referido serviço público extremamente custoso, o que, combinado com a baixa concentração populacional em alguns Municípios, podem gerar prejuízos, obstando-se sua universalização.

É nesse contexto que se insere o Novo Marco de Saneamento Básico, que estabelece a prestação regionalizada como sendo o principal caminho para atrair investimentos privados e alcançar o objetivo de universalização do serviço até o ano de 2033.

De fato, grande parte dos Municípios brasileiros, por não apresentarem uma quantidade significativa de população, são menos atrativos para as empresas privadas, já que possuem pouca chance de dar lucro.

Com a regionalização, há um ganho e viabilidade técnica e econômica aos projetos, já que a agregação dos entes municipais com maior potencial econômico equilibra as receitas dos executores, além de estabelecer uma conexão entre as regiões formando um sistema integrado.

No entanto, algumas críticas se fazem necessárias.

Em primeiro lugar, destaca-se que, o principal incentivo para os Municípios aderirem a alguma modalidade de prestação regionalizada é o recebimento de recursos federais. Mostra-se problemático que os Municípios que, em razão de suas particularidades, não conseguirem aderir a prestação regionalizada sejam excluídos do recebimento de verbas da União.

Além disso, o modelo de organização das AU, RM, MR e URSB demonstram-se extremamente engessados, uma vez que estão condicionados estritamente a edição de uma lei. Nesse sentido, qualquer reconfiguração que se mostre necessária acarretará um novo processo legislativo.

Outro problema se reside no fato que muitos Municípios possuem autarquias para a prestação do serviço público de saneamento básico. Ainda que possam apresentar índices baixos de universalização, dependendo dos recursos federais, a sua adesão à prestação

regionalizada mostra-se extremamente complexa porque, uma vez aderida a regionalização, as autarquias deverão ser extinguidas ou remodeladas.

Portanto, conclui-se que o destaque a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico trazidos pelo Novo Marco de Saneamento Básico, é importante para que se alcance a universalização. No entanto, é preciso adequá-la, de maneira mais efetiva, a realidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, n.17, p. 27-79, fev./mar./abr. 2009.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. **Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico**: experiências concretas. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: https://saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Dissertacao_RODRIGO-BERTOCCELLI_Final.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.841. CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., ART. 25, §3º. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ART. 357, PARÁGRAFO ÚNICO. I. - A INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICROREGIÕES, CONSTITUÍDAS POR AGRUPAMENTOS DE MUNICÍPIOS LIMÍTROFES, DEPENDE, APENAS, DE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. II. - INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 357 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. III. - ADIN JULGADA PROCEDENTE. Relator: Carlos Velloso. Julgado em 01/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00088 EMENT VOL-02083-02 PP-00255. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur16017/false>. Acesso em: 21 out 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI nº 1.842. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTITUIÇÃO DE REGIÃO METROPOLITANA E COMPETÊNCIA PARA SANEAMENTO BÁSICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI COMPLEMENTAR N. 87/1997, LEI N. 2.869/1997 E DECRETO N. 24.631/1998, TODOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE INSTITUEM A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E A MICRORREGIÃO DOS LAGOS E TRANSFEREM A TITULARIDADE DO PODER CONCEDENTE PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE METROPOLITANO AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 2. PRELIMINARES DE INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO. REJEITADA A PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL E ACOLHIDO PARCIALMENTE O PREJUÍZO EM RELAÇÃO AOS ARTS. 1º, CAPUT E § 1º; 2º, CAPUT; 4º, CAPUT E INCISOS I A VII; 11, CAPUT E INCISOS I A VI; E 12 DA LC 87/1997/RJ, PORQUANTO ALTERADOS SUBSTANCIALMENTE. 3. AUTONOMIA MUNICIPAL E INTEGRAÇÃO METROPOLITANA. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONFERIU ÊNFASE À AUTONOMIA MUNICIPAL AO MENCIONAR OS MUNICÍPIOS COMO INTEGRANTES DO SISTEMA FEDERATIVO (ART. 1º DA CF/1988) E AO FIXÁ-LA JUNTO COM OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL (ART. 18 DA CF/1988). A ESSÊNCIA DA AUTONOMIA MUNICIPAL CONTÉM PRIMORDIALMENTE (I) AUTOADMINISTRAÇÃO, QUE IMPLICA CAPACIDADE DECISÓRIA QUANTO AOS INTERESSES LOCAIS, SEM DELEGAÇÃO OU

APROVAÇÃO HIERÁRQUICA; E (II) AUTOGOVERNO, QUE DETERMINA A ELEIÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DOS REPRESENTANTES NO LEGISLATIVO. O INTERESSE COMUM E A COMPULSORIEDADE DA INTEGRAÇÃO METROPOLITANA NÃO SÃO INCOMPATÍVEIS COM A AUTONOMIA MUNICIPAL. O MENCIONADO INTERESSE COMUM NÃO É COMUM APENAS AOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS, MAS AO ESTADO E AOS MUNICÍPIOS DO AGRUPAMENTO URBANO. O CARÁTER COMPULSÓRIO DA PARTICIPAÇÃO DELES EM REGIÕES METROPOLITANAS, MICRORREGIÕES E AGLOMERAÇÕES URBANAS JÁ FOI ACOLHIDO PELO PLENO DO STF (ADI 1841/RJ, REL. MIN. CARLOS VELLOSO, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, REL. MIN. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 17.12.1999). O INTERESSE COMUM INCLUI FUNÇÕES PÚBLICAS E SERVIÇOS QUE ATENDAM A MAIS DE UM MUNICÍPIO, ASSIM COMO OS QUE, RESTRITOS AO TERRITÓRIO DE UM DELES, SEJAM DE ALGUM MODO DEPENDENTES, CONCORRENTES, CONFLUENTES OU INTEGRADOS DE FUNÇÕES PÚBLICAS, BEM COMO SERVIÇOS SUPRAMUNICIPAIS.

4. AGLOMERAÇÕES URBANAS E SANEAMENTO BÁSICO. O ART. 23, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONFERIU COMPETÊNCIA COMUM À UNIÃO, AOS ESTADOS E AOS MUNICÍPIOS PARA PROMOVER A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE SANEAMENTO BÁSICO. NADA OBSTANTE A COMPETÊNCIA MUNICIPAL DO PODER CONCEDENTE DO SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO, O ALTO CUSTO E O MONOPÓLIO NATURAL DO SERVIÇO, ALÉM DA EXISTÊNCIA DE VÁRIAS ETAPAS – COMO CAPTAÇÃO, TRATAMENTO, ADUÇÃO, RESERVA, DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E O RECOLHIMENTO, CONDUÇÃO E DISPOSIÇÃO FINAL DE ESGOTO – QUE COMUMENTE ULTRAPASSAM OS LIMITES TERRITORIAIS DE UM MUNICÍPIO, INDICAM A EXISTÊNCIA DE INTERESSE COMUM DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO. A FUNÇÃO PÚBLICA DO SANEAMENTO BÁSICO FREQUENTEMENTE EXTRAPOLA O INTERESSE LOCAL E PASSA A TER NATUREZA DE INTERESSE COMUM NO CASO DE INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES, NOS TERMOS DO ART. 25, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARA O ADEQUADO ATENDIMENTO DO INTERESSE COMUM, A INTEGRAÇÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO PODE OCORRER TANTO VOLUNTARIAMENTE, POR MEIO DE GESTÃO ASSOCIADA, EMPREGANDO CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO OU CONSÓRCIOS PÚBLICOS, CONSOANTE O ARTS. 3º, II, E 24 DA LEI FEDERAL 11.445/2007 E O ART. 241 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMO COMPULSORIAMENTE, NOS TERMOS EM QUE PREVISTA NA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE INSTITUI AS AGLOMERAÇÕES URBANAS. 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, SEJA PARA ATENDER ADEQUADAMENTE ÀS EXIGÊNCIAS DE HIGIENE E SAÚDE PÚBLICA, SEJA PARA DAR VIABILIDADE ECONÔMICA E TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS MENOS FAVORECIDOS. REPITA-SE QUE ESTE CARÁTER COMPULSÓRIO DA INTEGRAÇÃO METROPOLITANA NÃO ESVAZIA A AUTONOMIA MUNICIPAL.

5. INCONSTITUCIONALIDADE DA TRANSFERÊNCIA AO ESTADO-MEMBRO DO PODER CONCEDENTE DE FUNÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE INTERESSE COMUM. O ESTABELECIMENTO DE REGIÃO METROPOLITANA NÃO SIGNIFICA SIMPLES TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS PARA O ESTADO. O INTERESSE COMUM É MUITO MAIS QUE A

SOMA DE CADA INTERESSE LOCAL ENVOLVIDO, POIS A MÁ CONDUÇÃO DA FUNÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO POR APENAS UM MUNICÍPIO PODE COLOCAR EM RISCO TODO O ESFORÇO DO CONJUNTO, ALÉM DAS CONSEQUÊNCIAS PARA A SAÚDE PÚBLICA DE TODA A REGIÃO. O PARÂMETRO PARA AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE RESIDE NO RESPEITO À DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE MUNICÍPIOS E ESTADO. É NECESSÁRIO EVITAR QUE O PODER DECISÓRIO E O PODER CONCEDENTE SE CONCENTREM NAS MÃOS DE UM ÚNICO ENTE PARA PRESERVAÇÃO DO AUTOGOVERNO E DA AUTOADMINISTRAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. RECONHECIMENTO DO PODER CONCEDENTE E DA TITULARIDADE DO SERVIÇO AO COLEGIADO FORMADO PELOS MUNICÍPIOS E PELO ESTADO FEDERADO. A PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NESSE COLEGIADO NÃO NECESSITA DE SER PARITÁRIA, DESDE QUE APTA A PREVENIR A CONCENTRAÇÃO DO PODER DECISÓRIO NO ÂMBITO DE UM ÚNICO ENTE. A PARTICIPAÇÃO DE CADA MUNICÍPIO E DO ESTADO DEVE SER ESTIPULADA EM CADA REGIÃO METROPOLITANA DE ACORDO COM SUAS PARTICULARIDADES, SEM QUE SE PERMITA QUE UM ENTE TENHA PREDOMÍNIO ABSOLUTO. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “A SER SUBMETIDO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA” CONSTANTE DO ART. 5º, I; E DO § 2º DO ART. 4º; DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º; DOS INCISOS I, II, IV E V DO ART. 6º; DO ART. 7º; DO ART. 10; E DO § 2º DO ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR N. 87/1997 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, BEM COMO DOS ARTS. 11 A 21 DA LEI N. 2.869/1997 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 6. MODULAÇÃO DE EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EM RAZÃO DA NECESSIDADE DE CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DA FUNÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO, HÁ EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL PARA VIGÊNCIA EXCEPCIONAL DAS LEIS IMPUGNADAS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI N. 9868/1998, PELO PRAZO DE 24 MESES, A CONTAR DA DATA DE CONCLUSÃO DO JULGAMENTO, LAPSO TEMPORAL RAZOÁVEL DENTRO DO QUAL O LEGISLADOR ESTADUAL DEVERÁ REAPRECIAR O TEMA, CONSTITUINDO MODELO DE PRESTAÇÃO DE SANEAMENTO BÁSICO NAS ÁREAS DE INTEGRAÇÃO METROPOLITANA, DIRIGIDO POR ÓRGÃO COLEGIADO COM PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PERTINENTES E DO PRÓPRIO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, SEM QUE HAJA CONCENTRAÇÃO DO PODER DECISÓRIO NAS MÃOS DE QUALQUER ENTE. REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 21 ago 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI nº 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.492, 6.536, 6.583 E 6.882. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. LEI 14.026/2020. ATUALIZAÇÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO. RENOVAÇÃO EM QUATRO LEIS FEDERAIS – NA LEI 9.984/2000, QUE INSTITUIU A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA); NA LEI 10.768/2003, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO FUNCIONAL DA ANA; NA LEI 11.107/2005, A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS; E, PRINCIPALMENTE, NA LEI 11.445/2007, QUE ESTABELECE AS

DIRETRIZES NACIONAIS PARA O SANEAMENTO BÁSICO. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. MÉRITO. QUATRO PREMISSAS TEÓRICAS. (A) DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. (B) FUNCIONALIDADE E ATRIBUTOS ECONÔMICOS DO SANEAMENTO. (C) REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA REDAÇÃO ORIGINAL DA LEI 11.445/2007. DESATENDIMENTO ÀS ESSENCIALIDADES SANITÁRIAS. (D) OBJETIVOS SETORIAIS DA LEI 14.026/2020. TEMÁTICAS APRECIADAS. PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) OS INSTRUMENTOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA VERSUS A AUTONOMIA POLÍTICA E FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS LEGAIS DE COOPERAÇÃO. SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A MODELAGEM CONTRATUAL QUE DETERMINOU A CONCESSÃO OBRIGATÓRIA E, AO MESMO TEMPO, A VEDAÇÃO AO CONTRATO DE PROGRAMA. CONTRAPONTO: “ESVAZIAMENTO” DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS E DESRESPEITO A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS. IMPROCEDÊNCIA. DEFASAGEM E ACOMODAÇÃO GERADAS PELO CONTRATO DE PROGRAMA. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O ROBUSTECIMENTO DA INSTÂNCIA FEDERAL PARA A COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO. ALEGAÇÕES: VÍCIO FORMAL ORIGINÁRIO NA ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS FISCALIZATÓRIAS E SANCIONADORAS À AGÊNCIA; E ABUSO DE PODER NO PROCEDIMENTO CONDICIONANTE À ELEGIBILIDADE PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. IMPROCEDÊNCIA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA, EM FACE DOS ARTS. 13 E 14 DA LEI 14.026/2020. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDAS E, NO MÉRITO, JULGADAS IMPROCEDENTES. Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 24-05-2022 PUBLIC 25-05-2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>. Acesso em 01/08/2021.

CANOTILHO, José Gomes. (coord.) *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CRUZ, Raphaella Miranda. **A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços públicos de saneamento e a Lei nº 14.026/2020**: Novo Marco Legal do Saneamento Básico. 2021. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/39239>. Acesso em: 19 ago. 2022.

DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). **O Novo Marco Regulatório do saneamento básico**: Lei Federal n. 14.029/2020. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael Lima. **A simplificação no direito administrativo e ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>. Acesso em: 15 ago. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FADUL, Élvia; VITORIA, Fabricio Flavio Terso; CERQUEIRA, Lucas Santos. A Agência Nacional de Águas e a regulação recursos hídricos. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. [Anais...]. Rio de Janeiro, ANPAD, 2013. p. 1-16.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (org.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, p. 1-23, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 10 ago. 2022.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Manual do Saneamento. 5.ed. Brasília, DF: FUNASA, 2019.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro; MELO, Alisson Jose Maria; MONTEIRO, Mario Augusto P. (org.) **Regulação do saneamento básico**. Barueri, SP: Manole, 2013.

GOIÁS. (Estado). Ministério Público. **A prestação de serviços públicos de saneamento básico**: titularidade, arranjos interfederativos e contratações à luz do novo marco de legal de saneamento básico. Goiás, Ministério Público, 2022. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2022/02/18/13_58_57_968_EBOOK_A_PREST_A_O_DE_SERVI_OS_DE_SANEAMENTO_B_SICO.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

GUERRA, Sérgio; VÉRAS, Rafael. Novo marco regulatório do saneamento. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 12, n.1, p. 196-215, jan./abr. 2021.

GUIMARÃES, Carvalho e Silva. **IT 179 - Saneamento Básico**. Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural, Departamento de Engenharia. p. 1-9, ago. 2007. Disponível em: <http://www.ufrjr.br/institutos/it/deng/leonardo/downloads/APOSTILA/Apostila%20IT%20179/Cap%201.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

HNOSKEN, Rodrigo Santos. Evolução histórica do saneamento básico no Brasil - do PLANSA até o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026 / 2020). *In*: GOMES, Fabio Luiz (coord.). **Saneamento básico**: aspectos jurídicos. Portugal: Almedina, 2021. p. 197 -215.

JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José Valverde (ed.). **Política nacional, gestão e gerenciamento resíduos sólidos**. Barueri, SP: Manole, 2012.

LEVIN, Alexandre. Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, v.20, n. 51, p. 71- 91, set./out. 2019.

MARRARA, Thiago (coord.). **Estatuto da Metrópole**: Lei 13.089 comentada. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2021. Disponível em: <https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2022/01/Estatuto-da-metropole-comentado.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no direito**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 253-293.

MILARÉ, Édis. Política nacional de saneamento básico. *In*: _____. **Direito do ambiente**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**. Curitiba: CONEC, 2022. Disponível em: <https://www.comec.pr.gov.br/PDUI>. Acesso em: 20 ago. 2022.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira (coord.) *et al.* **Mapeamento da regionalização do saneamento básico no país**: perspectivas e desafios: pesquisa. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie: Instituto Saverr Sustentabilidade, 2022.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana**: governança como instrumento de gestão compartilhada. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016.

SÁ, Rafael Amorim Martins de, *et al.* Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Goiás, v.9, n.2, p. 204–215, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/wjbhzhKH6Wmq8HbKWbQMGprC/?lang=pt>. Acesso em: 10 mai. 2022.

SAKER, João Paulo Pellegrini. **Saneamento básico e desenvolvimento**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/23904>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. A reforma do marco legal do saneamento e o incentivo à prestação regionalizada dos serviços”. *In*: OLIVEIRA, Carlos Roberto; GRANZIERRA; Maria Luiza Machado (org.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. 2. ed . São Paulo: Foco, 2022. p. 171-184.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei n. 13.089/2015. *In*: OLIVEIRA, Bárbara Marguti; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Buno (org.). **Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília, DF: IPEA, 2018, p. 458- 513. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8673>. Acesso em: 10 maio 2022.

SCALABRINI, Jairo Henrique. A natureza jurídica dos consórcios intermunicipais e as consequências trazidas pela Lei nº. 11.107/05. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 6, n. 1, p. 196-215, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8338>. Acesso em: 15 maio 2022.

SILVA, Cleber Demétrio. Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Porto Alegre, v.52, n.262, p. 37-55, abr./maio/jun. 2007. Disponível em: http://lam.ibam.org.br/predownload.asp?area=4&arq=08_consorc262.pdf. Acesso em: 15 maio 2022.

TONETO JÚNIOR, Rudinei; SAIANI, Carlos César S.; DOURADO, Juscelino (org.) **Resíduos sólidos no Brasil: oportunidades e desafios da Lei Federal n. 12.305 (Lei de Resíduos Sólidos)**. Barueri, SP: Manole, 2014.



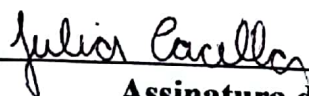
TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Julia Cacella Araujo

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº (inserir TIA), período (inserir período), turma (inserir turma), tendo realizado o TCC com o título: Prestação Regionalizada no Novo Marco de Saneamento Básico sob a orientação do(a) Professor(a) Eduardo Stevanato Pereira de Souza declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 11 de novembro de 2022 .



Assinatura do discente