

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
Mestrado em Administração Pública

Francine Ohana Dias Neder Issa

PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA:  
DESAFIOS À UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Belo Horizonte

2023

Francine Ohana Dias Neder Issa

PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA:  
DESAFIOS À UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Trabalho apresentado ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte  
2023

186p Issa, Francine Ohana Dias Neder.  
Prestação regionalizada e governança interfederativa: desafios à universalização do saneamento básico [manuscrito] / Francine Ohana Dias Neder Issa. – 2023.  
[13], 112 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientador: Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Bibliografia: f. 102-112

1. Saneamento básico - Brasil. 2. Brasil. [Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020]. 3. Novo Marco de Saneamento Básico (NMSB). I. Guimarães, Alexandre Queiroz. III. Título.

CDU 628.1/.2(81)



Francine Ohana Dias Neder Issa

**PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E GOVERNANÇA  
INTERFEDERATIVA: DESAFIOS À  
UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Dr. Alexandre Queiroz Guimarães (Orientador) – FJP

---

Dr. Ricardo Carneiro (Avaliador) – FJP

---

Dr. Érico Andrade (Avaliador) – UFMG

Belo Horizonte, 27 de março de 2023.

## ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2021/2023

Aos vinte e sete de março de dois mil e vinte e três, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA: desafios à universalização do saneamento básico”**, elaborada por **FRANCINE OHANA DIAS NEDER ISSA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP), - Orientador, Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador, e Doutor Érico Andrade (UFMG) Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.

  
Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) - Orientador

  
Doutor Ricardo Carneiro (FJP) – Avaliador

  
Doutor Érico Andrade (UFMG) – Avaliador

## DEDICATÓRIA

*Soli Deo gloria.*

## AGRADECIMENTOS

*“O tempo não corre de balde, nem passa inutilmente sobre nossos sentidos; antes, causa na alma efeitos maravilhosos”.* Agostinho de Hipona me faz pensar que as últimas 17.520 horas me proporcionaram resultados pelos quais serei sempre grata. Esses resultados, ou efeitos maravilhosos, que ultrapassam, e muito, o mestrado, só foram possíveis graças a Deus, Aquele a quem devo tudo e sem O qual não sou nada, e às pessoas que me acompanharam nesse caminho.

Rafael, meu amor, obrigada por todo o apoio e compreensão, não só nesses dois últimos anos, mas durante toda a nossa jornada.

Pai, mãe e Bê, vocês são fontes inesgotáveis de amor e incentivo. Em qualquer momento e por todas (grandes e pequenas) conquistas serei sempre grata a vocês.

Professor Alexandre, obrigada pela dedicação, cuidado, ensinamentos e sabedoria no processo de orientação. Agradeço também ao Professor Ricardo, pelos direcionamentos e contribuições e ao Professor Érico pelas contribuições e apoio de sempre.

Aos demais professores, colaboradores e colegas da FJP, agradeço por compartilharem suas experiências e conhecimento.

Erich, Gabriel, Marcela, Lúlian, Paula e David, o tempo que vocês dedicaram a mim e às discussões sobre este trabalho foram imprescindíveis para que ele fosse finalizado. Obrigada!

Às minhas amigas (Bruna, Maria, Karol, Anna Terra, Raquel, Karla e Thaisa) e aos amigos, obrigada pela compreensão durante as ausências e pelos momentos de descontração que me serviram de combustível para finalizar este trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho propõe-se a estudar a prestação regionalizada e a governança interfederativa, pilares trazidos pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMSB), Lei nº 14.026/2020, que possui, como principal foco, a universalização do acesso ao saneamento básico até o ano de 2033. Nesse contexto, o objetivo principal deste trabalho é verificar se os elementos estruturais da governança interfederativa têm sido observados na formação da estrutura de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico coordenada pelos estados brasileiros. Para tanto, inicialmente apresenta-se o panorama da prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, considerando as mudanças institucionais trazidas pelo NMSB, bem como as questões correlatas à titularidade e à competência, instituídas pela Constituição Federal, para a prestação desses serviços. Em seguida, será abordada a temática da prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, considerando as modalidades indicadas pelo NMSB. Nesse mesmo capítulo, será apresentado o cenário do processo de estruturação da prestação regionalizada no país, desde a publicação do NMSB. Mais adiante, serão apresentados os elementos normativos estruturais da governança interfederativa, considerando o disposto no Estatuto da Metrópole e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Além disso, pretende-se demonstrar a relevância de uma governança bem estruturada a partir da análise dos leilões dos serviços públicos de saneamento Básico do Rio de Janeiro e de Alagoas. Por fim, após a análise das leis/decretos de oito estados que já estruturaram as suas respectivas governanças interfederativas, conclui-se que há deficiências relevantes nas estruturas criadas, especialmente quanto a ausência de autonomia financeira e da participação da sociedade civil. Finaliza-se sugerindo que a concretização da prestação regionalizada e, conseqüentemente, da universalização depende da estruturação de uma governança interfederativa sólida e estável que permita a organização, o planejamento e a execução da prestação regionalizada dos serviços.

**Palavras-chave:** Novo Marco do Saneamento Básico. Universalização. Prestação Regionalizada. Governança Interfederativa.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze the regionalized provision and intergovernmental governance, both pillars brought by the New Legal Framework for Basic Sanitation (NMSB), Law No. 14.026/2020, which has as its main objective the universalization of access to basic sanitation by the year 2033. In this context, the main objective of this work is to verify if the structural elements of intergovernmental governance have been observed when it comes to regionalized provision of basic sanitation services coordinated by each state. To do so, it is first presented the panorama of basic sanitation services provision in Brazil, considering the institutional changes brought by the NMSB, as well as the related issues regarding ownership and competence in the provision of these services, according to the Federal Constitution. Next, the theme of regionalized provision of water supply and sanitation services is addressed, considering the modalities indicated by the NMSB. In this same chapter, it is presented the scenario of structuring regionalized provision in the country since the publication of the NMSB. Furthermore, the normative structural elements of intergovernmental governance are presented considering the provisions of the Statute of the Metropolis and the jurisprudence of the Supreme Federal Court. In addition, the auctions of basic sanitation public services in the states of Rio de Janeiro and Alagoas are presented with the intention to demonstrate the relevance of a well-structured Governance. After analyzing the laws/decrees of eight states that have already structured their respective intergovernmental governances, it is concluded that there are relevant deficiencies in the structures created, especially regarding the absence of financial autonomy and the participation of civil society in the structures of intergovernmental governance. At the end, it is concluded that the implementation of regionalized provision and, consequently, universalization, depends on the structuring of a solid and stable intergovernmental governance which allows the organization, planning and execution of regionalized services provision.

**Keywords:** New Legal Framework for Basic Sanitation. Universalization. Regionalized Services. Intergovernmental Governance.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 - Índice de Atendimento de água para população urbana por estado . p. 20
- Figura 2 - Custo da universalização projetado pela KPMG e ABCON por região no Brasil, para água e esgoto ..... p.26
- Figura 3 - Linha do tempo para formação das estruturas de prestação regionalizada p.58
- Figura 4 - Regionalização nos estados ..... p.60
- Figura 5 - Blocos da licitação CEDAE ..... p.76
- Figura 6 - Estados que instituíram as instâncias de governança ..... p.84

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Apresentação comparativa do percentual de tratamento de esgoto gerado <i>versus</i> o tratamento de esgoto coletado por estado .....	p. 21
Tabela 2 - Indicação projetada, por regiões, do ano de universalização dos serviços de água e esgoto .....	p.26
Tabela 3 - Alterações legais realizadas pelo NMSB .....	p.30
Tabela 4 - Conceitos atualizados pelo NMSB .....	p.32
Tabela 5 - Conceitos incluídos pelo NMSB .....	p.32
Tabela 6 - Quadro comparativo do conceito de prestação regionalizada .....	p. 50
Tabela 7 - As modalidades de prestação regionalizada .....	p.56
Tabela 8 – Cenário dos modelos de regionalização no Brasil .....	p.60
Tabela 9 – Peso dos votos dos membro do Conselho Deliberativo da RMRJ ..	p. 74
Tabela 10 – Peso dos votos dos membros da Instância Colegiada Deliberativa RMM. p .....	86
Tabela 11 - Análise das instâncias de governança instituídas pelos Estados ...	p. 90

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABCON SINDCON</b>	Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>ALERJ</b>	Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro
<b>ANA</b>	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
<b>ARES-PCJ</b>	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CAERD</b>	Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia
<b>CAERN</b>	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte
<b>CAGECE</b>	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
<b>CAGEPA</b>	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
<b>CASAL</b>	Companhia de Saneamento de Alagoas
<b>CASAN</b>	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
<b>CCRMJRJ</b>	Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
<b>CEDAE</b>	Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CESAN</b>	Companhia Espírito Santense de Saneamento
<b>CESBs</b>	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
<b>CF/88</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
<b>CISB</b>	Comitê Interministerial de Saneamento Básico
<b>CNI</b>	Confederação Nacional das Indústrias
<b>COMPESA</b>	Companhia Pernambucana de Saneamento
<b>COPANOR</b>	COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A.
<b>COPASA</b>	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
<b>CORSAN</b>	Companhia Riograndense de Saneamento
<b>DESO</b>	Companhia de Saneamento de Sergipe
<b>EMBASA</b>	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
<b>FAB.ZONA OESTE S.A</b>	Zona Oeste Mais Saneamento

<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>IAS</b>	Instituto Água e Saneamento
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>KPMG</b>	KPMG Auditores Independentes
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>NMSB</b>	Novo Marco do Saneamento Básico
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PDUI</b>	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLANASA</b>	Plano Nacional de Saneamento
<b>PLANSAB</b>	Plano Nacional de Saneamento Básico
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RM</b>	Região Metropolitana
<b>RMRJ</b>	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
<b>RMM</b>	Região Metropolitana de Maceió
<b>RMs</b>	Regiões Metropolitanas
<b>SABESP</b>	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
<b>SANEAGO</b>	Companhia de Saneamento de Goiás
<b>SANEPAR</b>	Companhia de Saneamento do Paraná
<b>SANESUL</b>	Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul
<b>SL</b>	Suspensão Liminar
<b>SNIS</b>	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TJRJ</b>	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
<b>URSB</b>	Unidade Regional de Saneamento Básico

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 O PANORAMA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL</b> .....	19
2.1 Cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil e as justificativas para promulgação do NMSB.....	19
2.2 Arranjo institucional normativo: Lei nº 11.445/2007 <i>versus</i> Lei nº 14.026/2020	
2.2.1 A Lei nº 11.445/2007: o antigo marco legal do saneamento básico.....	28
2.2.2 Lei nº 14.026/2020: o Novo Marco Legal do Saneamento Básico.....	31
2.3 Competência e Titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico.....	42
2.4 Titularidade e competência para a prestação dos serviços de saneamento básico: breve análise da ADI nº 1.842/RJ.....	46
<b>3 A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL</b> .....	49
3.1 Prestação Regionalizada: breve histórico.....	49
3.2 Modalidades de Prestação Regionalizada no NMSB .....	53
3.3 O panorama do processo de estruturação da regionalização nos estados brasileiros.....	61
3.4 Prestação regionalizada do saneamento e governança .....	67
<b>4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA</b> .....	70
4.1 Elementos estruturais da governança interfederativa indicados no Estatuto das Metrôpoles.....	70
4.2 Elementos estruturais da governança interfederativa indicados no Estatuto das Metrôpoles.....	72
4.3 A estrutura de governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o leilão da CEDAE .....	77
4.3.1 O leilão da CEDAE: a questão da titularidade por detrás das cenas .....	80
4.4 O leilão da CASAL e a instância colegiada deliberativa instituída no âmbito da governança na Região Metropolitana de Maceió.....	86
4.5 Instituição da estrutura de governança interfederativa pelos estados: uma análise da observância aos elementos estruturais da governança interfederativa .....	88
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	97
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	102

## 1 INTRODUÇÃO

O Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento DEZ/2021: Visão Geral ano de referência 2020 (SNIS, 2021) apresentou um cenário preocupante no que concerne à universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água, especialmente quanto à coleta e tratamento de esgoto no Brasil. Em 2020, ano base dos dados da pesquisa, 84,1% da população total (urbana e rural) contava com acesso à água (SNIS, 2021, p.31) e apenas 55% da população urbana contava com sistemas públicos de esgotamento sanitário.

Diante desse cenário, no ano de 2020, foi publicada a Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020, denominada Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB). A mencionada lei veio após, aproximadamente, 12 (doze) anos da vigência do antigo marco regulatório do setor, a Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. No Projeto de Lei do NMSB (PL nº 4.162/2019) consta justificativa no sentido de que a universalização dos serviços de saneamento básico ainda é uma realidade distante e que, para alcançá-la, seria necessário incentivar a concorrência no setor. Ainda nos termos das justificativas do mencionado projeto de lei, o setor conta com ampla participação de concessionárias estaduais ou com a prestação dos serviços pelas próprias prefeituras municipais, sendo que apenas 6% (seis por cento) dos municípios contam com prestação privada. Apesar disso, os autores do projeto de lei ressaltaram que mais de 20% dos investimentos realizados no setor foram realizados pela iniciativa privada.

Para fomentar a participação da iniciativa privada e incentivar a concorrência no setor, o NMSB vedou a formalização de contratação direta entre os municípios e as concessionárias estaduais, sem que exista um processo licitatório. Com a nova lei, os chamados contratos de programa<sup>1</sup> não podem mais ser celebrados, sendo necessária a realização prévia de licitação para a concessão dos serviços.

O cenário atual da prestação dos serviços no país impôs previsões desafiadoras. O NMSB estabeleceu que a universalização dos serviços de

---

<sup>1</sup> O contrato de programa é celebrado entre entes da federação ou entre um ente e uma entidade de sua administração indireta, para a prestação dos serviços de forma associada nos termos do consórcio público ou do convênio de cooperação formalizado.

abastecimento de água para 99% da população e a universalização da coleta e do tratamento de esgoto para 90% da população deve ocorrer até o ano de 2033.

Para tanto, a KPMG Auditores Independentes (KPMG), juntamente com a Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON) elaborou um estudo denominado “*Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?*” (KPMG e ABCON, 2020) que previu que os setores público e privado deveriam investir, conjuntamente, em menos de 15 anos, um montante de mais de R\$750 bilhões de reais.

A necessidade de investimento para a universalização dos serviços no país foi considerada no NMSB. Isso pode ser observado na ampliação da estrutura conceitual do mecanismo de prestação regionalizada dos serviços. Com efeito, antes do NMSB, a Lei nº 11.445/2007 previa que a prestação regionalizada se caracterizava pela (i) existência de um único prestador para vários municípios, limítrofes ou não; (ii) uniformidade de regulação e fiscalização dos serviços e de sua remuneração e (iii) compatibilidade de planejamento (art. 14). O NMSB, por sua vez, previu que a prestação regionalizada poderia ser estruturada por meio de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, unidade regional de saneamento básico, bloco de referência e gestão associada. Essa estruturação se mostra como um atrativo a novos investimentos, pois possibilita ganhos de escala decorrentes do volume operacional e financeiro. Além disso, a adesão a esse modelo, apesar de facultativa, em alguns casos, é uma das condições para o recebimento de recursos públicos federais não onerosos e de financiamento (art. 50, VII do NSMB).

Vale destacar que o incentivo legal à adoção da estrutura regionalizada de prestação dos serviços de saneamento se deve ao fato de que essa estrutura proporciona o avanço no oferecimento dos serviços em municípios deficitários, sem condições de arcar, por si mesmos, com os custos para investimento nos serviços. Trata-se do modelo “filé com osso”, ou, em outros termos, a associação de ativos mais rentáveis com ativos menos rentáveis.

Com isso, a prestação regionalizada dos serviços, por seu alcance capilar, é vista como uma forma de alavancar a universalização da prestação dos serviços de saneamento básico em locais que, se considerados isoladamente, não teriam condições para atrair novos investimentos. Inclusive, a prestação regionalizada possibilita a implementação dos subsídios cruzados, cuja ideia “*é ajudar os usuários de localidades que não estariam em condições de pagar pelos serviços (...)*”. Desses

usuários é cobrada uma tarifa média mais baixa e, em outros locais, o valor da tarifa é aumentado, pela possibilidade de “*gerar um excedente de receita capaz de cobrir o que foi oferecido no subsídio cruzado*” (VASCONCELOS, A.C; MARCATO, F. S., 2015, p.27).

Para a concretização da prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto é necessário que os municípios, titulares dos serviços de saneamento básico, apresentem formalmente seu interesse em aderir à estrutura de regionalização<sup>2</sup>. Em linhas gerais, essa decisão ocorre dentro da seguinte sequência de acontecimentos. A Lei nº 14.026/2020, inicialmente, previu que até julho/2021 os estados deveriam aprovar, em suas assembleias legislativas, leis que definissem a estrutura de regionalização. Cabe destacar que a conclusão do processo de regionalização inclui, além da aprovação da Lei Estadual/Federal, a instauração das governanças regionais e, a esse respeito, é importante mencionar que o Decreto Federal nº 10.588/2020 condicionou o acesso aos recursos federais à conclusão dos processos de regionalização até o dia 31/03/2022. Para atender a necessidade dos estados que não avançaram com essa temática, o Decreto Federal nº 11.030/2022 prorrogou por mais um ano a conclusão dos processos de regionalização, isto é, para o dia 31/03/2023.

O mecanismo de regionalização a ser definido pelos estados pode ter o caráter compulsório ou voluntário. No primeiro caso, por meio de leis complementares estaduais, os municípios são integrados de forma compulsória às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões definidas pelos estados. Já no mecanismo de regionalização voluntária, os municípios podem apresentar sua manifestação quanto à adesão ou não à estrutura de regionalização criada por lei estadual, federal (unidade regional de saneamento básico e blocos de referência, respectivamente) ou pelos próprios municípios em gestão associada.

No caso das unidades regionais de saneamento básico, dos blocos de referência ou da gestão associada, é preciso que os municípios se manifestem acerca do interesse em integrar o modelo de prestação regionalizada proposto. Para tanto, os municípios interessados devem aderir à estrutura de governança apresentada, em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da constituição dessa governança (art. 50,

---

<sup>2</sup> No caso da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões os municípios são compulsoriamente inseridos na estrutura regionalizada da prestação dos serviços.

VIII do NMSB). Passado esse prazo, os municípios têm mais 180 (cento e oitenta) dias para constituir a entidade de governança interfederativa.

Dessa forma, partindo-se do pressuposto que um determinado conjunto de municípios aderiu a alguma das modalidades de prestação regionalizada, será preciso definir a estrutura de governança interfederativa. Sobre essa temática, o NMSB dispôs em seu art. 8º, §3º, que a “*estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto*” no Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

O Estatuto da Metrópole, por sua vez, conceitua a governança interfederativa como sendo o “*compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum*” (art. 2º, IV do Estatuto da Metrópole).

É evidente que a definição da estrutura de governança interfederativa deve observar o disposto no Estatuto da Metrópole, a fim de garantir que a autonomia municipal seja minimamente preservada.

Diante do cenário apresentado, o presente trabalho tem por objetivo principal verificar se os elementos estruturais da governança interfederativa têm sido observados na regionalização da prestação dos serviços de saneamento básico coordenada pelos estados.

A análise desse objetivo se deve ao fato de que sem a estruturação da governança interfederativa, a prestação regionalizada não se efetivará. Conseqüentemente, sem a prestação regionalizada dos serviços, o alcance da universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil será ainda mais árduo. Afinal de contas, apenas os municípios mais rentáveis, isto é, aqueles onde vale a pena realizar os investimentos, em virtude do retorno econômico-financeiro, terão maiores chances de alcançar a universalização dos serviços. Por outro lado, municípios menores, com baixa ou nenhuma atratividade econômico-financeira, tenderão a permanecer desassistidos no que se refere à prestação dos mencionados serviços.

Dessa forma, a análise da consideração dos elementos estruturais da governança interfederativa, após a definição do modelo de prestação regionalizada por determinado estado e a adesão dos municípios, no caso da prestação regionalizada voluntária, permitirá a avaliação de um bom ou um mal prognóstico da universalização dos serviços de saneamento básico. A esse respeito, cabe destacar o caso do leilão da CEDAE, que será objeto desse estudo e no qual foi possível

observar a relevância de uma governança bem estruturada para o sucesso do processo licitatório de concessão dos serviços públicos de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro.

A fim de atender ao objetivo proposto, será necessário atender os seguintes objetivos secundários:

- apresentar o panorama da prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, considerando (i) o antigo e o novo marco do setor e (ii) a questão da titularidade e competência para a prestação dos serviços;
- analisar o mecanismo da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, considerando o disposto no NMSB, bem como o cenário do processo de estruturação da prestação regionalizada no país;
- especificar os elementos estruturais normativos e jurisprudenciais da governança interfederativa, considerando também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF); e
- entender a relevância da estrutura de governança para a conclusão dos leilões da CEDAE e da CASAL.

Para tanto, esse estudo foi dividido em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O segundo capítulo apresentará o cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, para então explorar as justificativas para a promulgação de um Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Na mesma oportunidade, explorar-se-á o arranjo institucional normativo, com enfoque nas atualizações feitas pela Lei nº 14.026/2020 nas disposições da Lei nº 11.445/2007. Por fim, ainda no segundo capítulo, será explorada a temática da competência e da titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico, considerando, inclusive o entendimento do STF quanto ao tema. Na sequência, será abordada a temática da prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Neste capítulo, pretende-se, inicialmente, apresentar um breve histórico do mecanismo de prestação regionalizada, passando para as categorias de prestação regionalizada indicadas pelo NMSB, bem como a diferença conceitual entre regionalização compulsória e voluntária. A terceira seção do terceiro capítulo cuidará do panorama do processo de estruturação da prestação regionalizada nos estados brasileiros, para ao final, demonstrar a relação essencial entre a

prestação regionalizada e governança. O quarto capítulo apresentará os elementos normativos estruturais da governança interfederativa, considerando o disposto no Estatuto da Metrópole. Ainda neste capítulo, a jurisprudência do STF sobre a governança interfederativa será abordada para que se possa complementar seus elementos estruturais normativos. Na sequência, pretende-se demonstrar a relevância de uma governança bem estruturada para a conclusão dos leilões da CEDAE e da CASAL. Por fim, serão analisadas as leis/decretos de 8 (oito) estados com o intuito de se observar se os elementos estruturais da governança interfederativa foram considerados. Ao final, o capítulo quinto apresentará as considerações finais do presente trabalho.

## **2 O PANORAMA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

Neste capítulo, pretende-se abordar o cenário da prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, especialmente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Dessa forma, a primeira seção deste capítulo cuidará da apresentação do cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, explorando as justificativas utilizadas para a promulgação de um Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. A segunda seção, por sua vez, irá explorar o arranjo institucional normativo, com enfoque nas atualizações feitas pela Lei nº 14.026/2020 nas disposições da Lei nº 11.445/2007.

Por fim, a terceira seção cuidará da análise acerca da titularidade e da competência para a prestação dos serviços de saneamento básico, contemplando inclusive uma abordagem jurisprudencial sobre o tema.

### **2.1 Cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil e as justificativas para promulgação do NMSB**

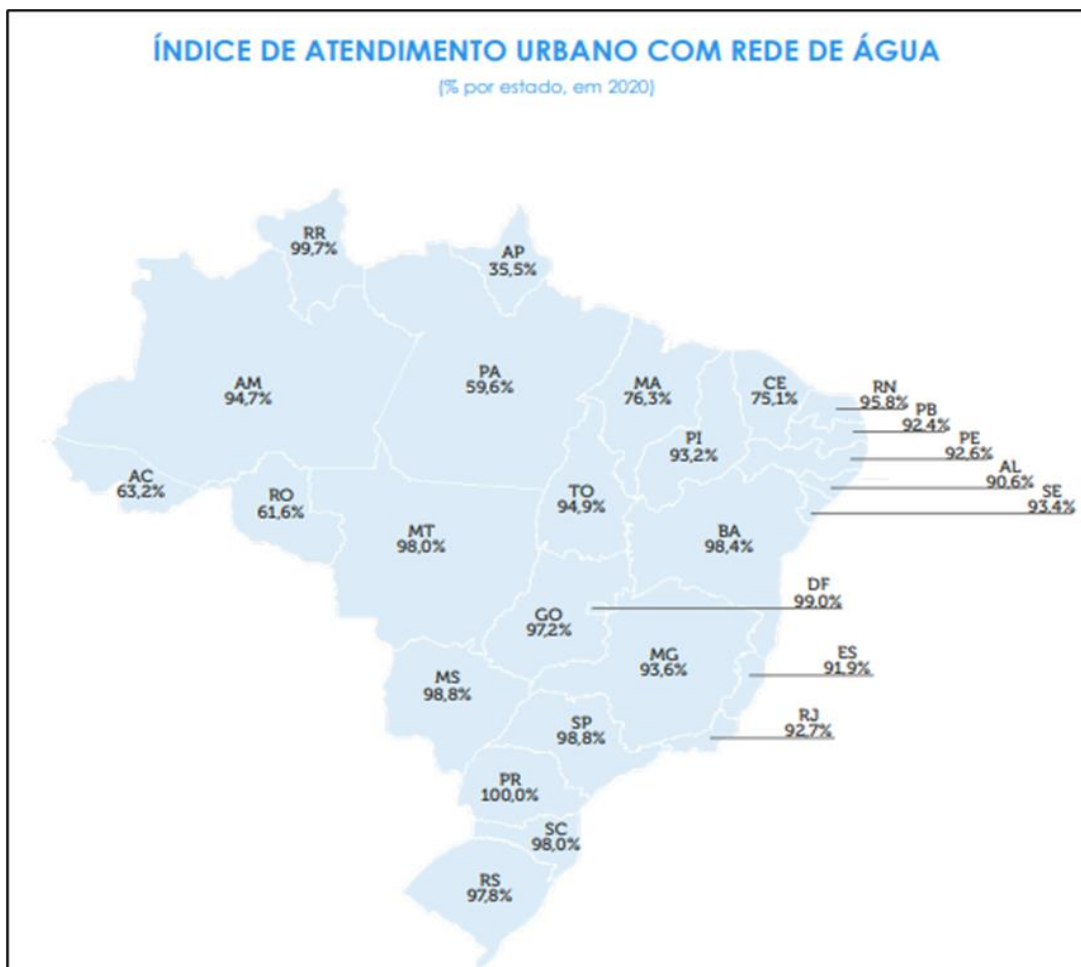
Como já mencionado, em dezembro de 2021, foi publicado o Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento DEZ/2021: Visão Geral ano de referência 2020 (SNIS, 2021). Trata-se de uma espécie de “raio-x” da prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário

no Brasil. Cabe esclarecer que, nos termos do art. 3º, I da Lei nº 14.026/2020, o saneamento básico envolve um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de (i) abastecimento de água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. O presente estudo, assim como o Diagnóstico do SNIS, irá se ater apenas aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, motivo pelo qual todas as menções a saneamento básico devem ser compreendidas nos termos propostos.

O estudo apresentado pelo SNIS em dezembro/2021 demonstra que, em 2020, ano base dos dados da pesquisa, 93,4% da população urbana possuía acesso ao sistema de abastecimento de água. Esse percentual se reduz ao se considerar a população total, sendo ele de 84,1%. Cabe pontuar que o cálculo do SNIS leva em consideração apenas o abastecimento de água por meio de redes públicas, não contemplando soluções individuais, tais como poço artesiano, nascentes, cisternas, dentre outras (SNIS, 2021, p.31).

Ao se analisar o índice de atendimento urbano com rede de água, tem-se que os estados do sul, sudeste e centro-oeste já contam com mais de 90% de atendimento. Contudo, nas regiões norte e nordeste, há estados com percentuais menores. O estado do Amapá, por exemplo, conta com o atendimento de 35,5% da população urbana. Para uma análise comparativa, veja-se a imagem abaixo constante do Diagnóstico do SNIS (Figura 1):

Figura 1 - Índice de Atendimento de água para população urbana por estado



Fonte: (SNIS, 2021, p.33)

No que se refere ao esgotamento sanitário, o cenário é mais preocupante. Com efeito, o Diagnóstico elaborado pelo SNIS indicou que 63,2% da população urbana conta com sistemas públicos de esgotamento sanitário. Ao se considerar a população total esse percentual passa a ser de 55% da população.

Para melhor entendimento dos dados que serão apresentados, é importante esclarecer que o esgotamento sanitário se subdivide, basicamente, em duas etapas: a coleta e o tratamento. Na coleta, os efluentes são transportados por meio de redes públicas às estações de tratamento de esgoto. O tratamento, por sua vez, é a etapa onde ocorre a separação dos materiais sólidos do esgoto da água. Existem, basicamente, 4 (quatro) fases de tratamento de esgoto. A preliminar, onde ocorre a remoção de sólidos em suspensão por meio de gradeamento, ou seja, os efluentes passam por uma grade que impede a passagem de sólidos grandes. A segunda fase,

denominada tratamento primário, consiste na remoção de sólidos sedimentáveis e matéria orgânica em decantadores. Na terceira fase (secundária ou biológica) ocorre a degradação da matéria orgânica por processos anaeróbios ou aeróbios. Por fim, na fase terciária ocorre a remoção de substâncias específicas (SNIS, 2021, p.50). Somente após o tratamento é que os efluentes estão aptos a retornarem aos corpos hídricos.

Feitos esses esclarecimentos, cabe apresentar dois importantes índices do SNIS. Um diz respeito ao volume de esgoto tratado em relação ao volume de esgoto gerado. O outro diz respeito ao volume de esgoto tratado em relação ao volume de esgoto coletado. Segundo o SNIS, do volume total de esgoto gerado, apenas 50,8% é tratado. Por outro lado, quando há coleta de esgoto, tem-se um percentual de 79,8% de tratamento do esgoto.

Ao se analisar o índice de tratamento de esgotos gerados por Estados e Distrito Federal no Brasil, comparativamente com o tratamento de esgoto coletado, tem-se o seguinte cenário (Tabela 1):

Tabela 1: Apresentação comparativa do percentual de tratamento de esgoto gerado *versus* o tratamento de esgoto coletado por estado.

<b>Estado</b>	<b>Índice de Tratamento de Esgoto Gerado</b>	<b>Índice de Tratamento de Esgoto Coletado</b>
Acre	21,0%	98,1%
Amapá	18,6%	95,4%
Amazonas	23,2%	92,3%
Pará	10,0%	58,3%
Rondônia	8,5%	70,7%
Roraima	70,4%	95,1%
Tocantins	30,2%	98,5%
Alagoas	17,2%	85,6%
Bahia	48,2%	79,7%
Ceará	36,0%	84,6%
Maranhão	13,6%	38,6%
Paraíba	43,8%	71,8%

Pernambuco	32,4%	72,3%
Piauí	15,9%	81,4%
Rio Grande do Norte	32,6%	95,4%
Sergipe	26,5%	72,2%
Distrito Federal	90,0%	100%
Goiás	55,6%	92,3%
Mato Grosso	43,4%	83,6%
Mato Grosso do Sul	44,9%	99,8%
Espírito Santo	45,2%	73,2%
Minas Gerais	41,6%	54,3%
Rio de Janeiro	47,2%	70,1%
São Paulo	69,6%	86,3%
Paraná	74,6%	99,9%
Santa Catarina	31,3%	98,7%
Rio Grande do Sul	25,7%	77,7%

Fonte: elaborada pela Autora com base no SNIS, 2021, p. 64 a 66

Traduzindo em números, tem-se que, em 2020, 6 bilhões de m<sup>3</sup> de esgoto foram coletados, enquanto 4,8 bilhões de m<sup>3</sup> foram tratados. Esse cenário representa uma discrepância significativa entre as etapas da coleta e do tratamento de esgoto. A esse respeito, é pertinente indicar que 40,8% dos municípios utilizam soluções alternativas de esgotamento, tais como fossa séptica, fossa rudimentar, vala a céu aberto e lançamento em curso d'água (SNIS, 2021, p.51). Contudo, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) entende adequado apenas o tratamento realizado pela fossa séptica.

Apesar de o SNIS ser a principal fonte de informações sobre o saneamento básico no Brasil, é importante destacar que são os próprios prestadores de serviços que abastecem o Sistema Nacional de Informações de Saneamento. Esse fato é importante, pois é possível que os percentuais de cobertura acima apresentados não reflitam a realidade. Durante a elaboração desta pesquisa, não se encontrou na literatura estudos que pudessem exemplificar essa situação. Apesar disso, é

importante apresentar esse apontamento, na medida em que o cenário de cobertura dos serviços de saneamento no Brasil pode se apresentar ainda mais desafiador. Ainda assim, por ser a fonte de informações mais importante e reconhecida no que se refere ao saneamento básico no Brasil, decidiu-se por utilizá-la.

Diante de todo esse cenário, atentando-se à necessidade de implementação de políticas públicas no setor do saneamento básico, o Governo Federal publicou um Novo Marco do Saneamento no Brasil (NMSB) em 2020, por meio da Lei nº 14.026/2020. O NMSB teve por origem o Projeto de Lei nº 4.162/2019 (PL nº 4.162/2019). O mencionado Projeto de Lei foi contundente ao apontar que embora apenas 6% dos municípios contem com prestação privada dos serviços, mais de 20% dos investimentos realizados no setor foram realizados pela iniciativa privada.

Cabe mencionar que, as justificativas do Projeto de Lei apresentam, dentre outras considerações, os seguintes argumentos para a promulgação de um Novo Marco Regulatório para o setor: o cenário relativo ao déficit de infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil<sup>3</sup>, o percentual de prestadores de serviços públicos e privados<sup>4</sup>, a necessidade de investimentos para se alcançar a universalização do acesso aos serviços<sup>5</sup>, a necessidade de melhorar a capacidade regulatória dos titulares dos serviços<sup>6</sup>, a importância da atuação da ANA<sup>7</sup> e a necessidade de coordenação das ações federais no setor do saneamento,

---

<sup>3</sup> “Além disso, há um déficit de 40,8 e 103,2 milhões de brasileiros sem acesso às infraestruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente”.

<sup>4</sup> “Em relação aos prestadores de serviço, o SNIS (2017) mostra o seguinte quadro: 68,9% são Empresas Estaduais de Economia Mista; 17,4% são da Administração Pública direta; 9,3% são Autarquias; 2,9% são empresas privadas; 1,4% são empresas públicas e 0,1 são Organizações Sociais. (...)”

Trata-se de um setor altamente monopolizado, onde as empresas estaduais possuem forte predomínio e a iniciativa privada está presente em apenas 6% dos municípios, apesar de representar mais de 20% dos investimentos realizados no setor”.

<sup>5</sup> “O Brasil necessita investir mais de R\$ 20 bilhões por ano até 2033, para universalizar a cobertura de água e esgoto em todo o seu território e evitar a morte prematura de 15 mil pessoas por ano por doenças de veiculação hídrica ou causadas pela ausência de saneamento”.

<sup>6</sup> “Um primeiro problema decorrente deste arranjo, se deve à baixa capacidade regulatória dos titulares do serviço, o que afeta negativamente a eficiência e desenvolvimento do setor de saneamento básico, e influencia na qualidade e preço dos serviços de forma inadequada. Uma segunda consequência da falta de padronização regulatória é a existência de custos de transação relevantes aos prestadores, públicos e privados, que trabalham para diferentes titulares. Estes são obrigados a se adaptar a regras regulatórias potencialmente muito diferentes na prestação de um mesmo serviço”.

<sup>7</sup> “Está entre as atribuições da ANA a edição de manuais das melhores práticas regulatórias no sentido de nortear as ações das agências reguladoras, além de promover estudos e pesquisas para reduzir as perdas de água que causam enorme prejuízo para as operadoras, estabelecer metodologia para cálculos de indenizações em situações de alienação; critérios de governança; normatização das regras para reuso de efluentes, etc”.

especialmente no que concerne ao financiamento dos investimentos<sup>8</sup> (BRASIL, Projeto de Lei nº 4.162/2019).

Contudo, para que as políticas públicas trazidas pelo NMSB saiam do papel será necessária a coordenação de esforços políticos e econômicos. Na tentativa de mapear os esforços econômicos, a KPMG Auditores Independentes (KPMG) e a Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON) elaboraram um estudo denominado “*Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?*” (KPMG e ABCON, 2020).

Por universalização entende-se o atendimento da população com os serviços de abastecimento de água, coleta, tratamento e disposição final adequada do esgoto, conforme explicado pelo inciso III do art. 3º<sup>9</sup> do NMSB.

Pois bem, para alcançar a universalização dos serviços, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)<sup>10</sup> estipulou um marco temporal: o ano de 2033. Em outros termos, o desafio proposto foi a universalização do atendimento à 90% da população com abastecimento de água e 99% da população com coleta, tratamento e destinação adequada de esgoto até o ano de 2033.

A esse respeito, cabe destacar que o Governo Federal já havia, em 2012, elaborado o PLANSAB, contendo importantes diretrizes para o avanço da prestação dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto no Brasil, tendo como objetivo principal o alcance da universalização do atendimento no ano de 2033. Esse marco permanece no NMSB, com a possibilidade de extensão para 1º de janeiro de 2040 apenas no caso em que se demonstrar a inviabilidade econômico-

---

<sup>8</sup> “Outro problema enfrentado no projeto é a coordenação e racionalização das ações federais no setor de saneamento básico. O Governo Federal atua junto aos titulares dos serviços de diversas formas, por exemplo, auxiliando no planejamento das ações e com diversas linhas de crédito para financiar os investimentos. Contudo, como apontado pelo Acórdão TCU n. 3.180/2016 (TC 017.507/2015-5), tal atuação do Governo Federal precisa de maior coordenação. Esse problema é enfrentado com a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico - CISB, que tem a finalidade de assegurar a implantação da Política Federal de Saneamento Básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico”.

<sup>9</sup> “Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...)

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV[1] do caput deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários”.

<sup>10</sup> O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) consiste no planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos (2014 a 2033).

financeira da universalização dos serviços nos municípios que se reuniram para conceder a prestação na modalidade regionalizada (art. 11-B, §9<sup>o</sup><sup>11</sup> do NMSB).

A prestação regionalizada será objeto de um capítulo específico neste estudo. Porém, para facilitar a compreensão por ora, ela se caracteriza quando mais de um município, em conjunto, define que a prestação de um (ou mais) dos serviços que compõem o saneamento básico será realizada por meio de um único prestador. Esse agrupamento entre os municípios pode ser estruturado em cinco diferentes formas: (i) região metropolitana, (ii) aglomeração urbana, (iii) microrregião, (iv) unidade regional de saneamento básico e (v) blocos de referência. Essas cinco formas serão estudadas mais adiante no terceiro capítulo.

Pois bem, considerando o marco de 2033, o PLANSAB previu um investimento total de aproximadamente R\$ 392 bilhões (data base 2017). Esse valor foi revisto no ano de 2018 para considerar o montante de R\$ 357 bilhões, sendo que cerca de R\$ 163 bilhões (42% do valor previsto em 2018) deveriam ser investidos no quinquênio 2013-2018 (KPMG e ABCON, 2020).

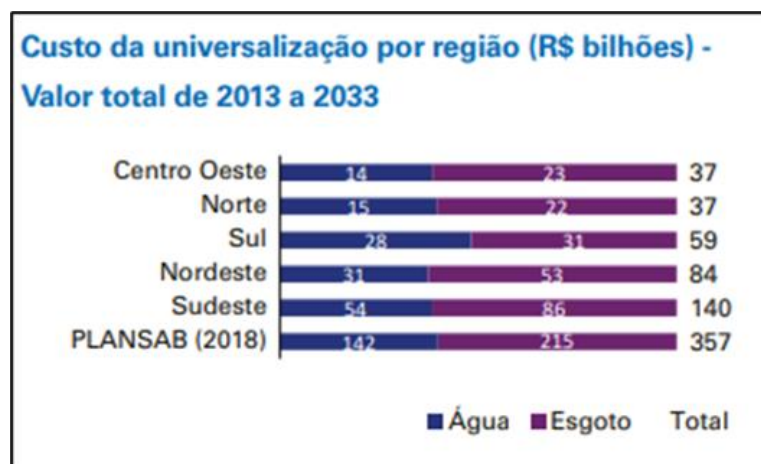
Contudo, conforme indicado no estudo “*Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?*” elaborado pela KPMG e pela ABCON, apenas R\$ 63 bilhões foram investidos em saneamento básico no Brasil até o ano de 2017. Esse valor representa um déficit de R\$ 100 bilhões de investimentos entre o previsto e o realizado no âmbito do PLANSAB.

A esse respeito, conforme indicado pelo estudo da KPMG e ABCON, baseado na atualização do PLANSAB feita em 2018, o gráfico abaixo estima o custo total, previsto para o período de 2013 a 2033, da universalização dos serviços de água e esgoto para cada região do Brasil (Figura 2):

---

<sup>11</sup> “Art. 11-B (...) § 9º 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”.

Figura 2: Custo da universalização projetado pela KPMG e ABCON por região no Brasil, para água e esgoto



Fonte: KPMG e ABCON, 2020, p. 17.

Diante desse cenário, caso fosse mantido o ritmo atual de investimento, a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil se daria da seguinte forma (Tabela 2):

Tabela 2: Indicação projetada, por regiões, do ano de universalização dos serviços de água e esgoto

Região	Ano de Universalização de Água	Ano de Universalização de Esgoto
Centro-Oeste	2038	2027
Sudeste	2030	2023-2024
Sul	2027	2032
Nordeste	2042	2044
Norte	2049	2055

Fonte: elaborado pela autora com base no estudo da KPMG e ABCON, 2020.

Em outras palavras, apenas em 2055 seria possível efetivamente universalizar o saneamento básico em todo o Brasil. Para modificar esse cenário, o estudo elaborado pela KPMG e ABCON estipulou que seria necessário mais que o dobro do valor previsto no PLANSAB para a universalização do saneamento no Brasil até o ano

de 2033. Com efeito, o estudo revelou que os setores públicos e privados deveriam investir, conjuntamente, em menos de 15 anos, um montante de mais de R\$ 750 bilhões de reais.

Como se observa, é inegável que, diante do cenário da cobertura dos serviços de abastecimento de água e, principalmente, de coleta e tratamento de esgoto no Brasil, serão necessários vultosos investimentos para a universalização desses serviços no País.

## **2.2 Arranjo institucional normativo: Lei nº 11.445/2007 versus Lei nº 14.026/2020**

### **2.2.1 A Lei nº 11.445/2007: o antigo marco legal do saneamento básico**

Como já demonstrado em números, o déficit no atendimento dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil serve como um alerta para a necessidade de reformulação da política pública adotada para o setor até então, especialmente no que concerne à universalização dos serviços. Essa reforma necessariamente perpassa pela seara normativa responsável por regulamentar a prestação dos serviços de saneamento básico. Neste aspecto, a Lei nº 14.026/2020, que institui o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, foi publicada mais de uma década após o antigo marco regulatório do setor, a Lei nº 11.445/2007 e o Decreto nº 7.217/2010 que a regulamenta. Sobre esse cenário, Marques *et al.* (2021, p. 19) esclarecem que:

[...] a manutenção do elevado déficit dos serviços após a promulgação da Lei nº 11.445/2007 acende um alerta acerca de sua efetividade como política nacional de saneamento básico. Passados 10 anos de sua regulamentação (Decreto 7.217/2010) assiste-se no Brasil um desalentador quadro de precariedade e inexistência dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que indica, de certa forma, o despreparo do estado e as limitações da legislação para enfrentar os desafios da universalização dos serviços.

Nesse contexto, pretende-se, nesta seção, apresentar o antigo (Lei nº 11.445/2007) e o novo (Lei nº 14.026/2020) marco regulatório do saneamento básico, indicando as principais manutenções e alterações.

Inicialmente, destaca-se que a Lei nº 11.445/2007 foi responsável por ampliar o conceito de saneamento básico (COUTINHO, 2021, p.112). Com efeito, conforme já mencionado neste trabalho, o saneamento básico passou a ser composto por quatro eixos: (i) o abastecimento de água, (ii) o esgotamento sanitário, (iii) a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e (iv) a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º,I). Além disso, foi prevista a possibilidade de que mais de um prestador executasse cada um dos quatro eixos, de forma independente, por meio da celebração de contrato (art. 12). Foi também mantida a possibilidade de delegação da execução dos serviços por meio de contrato de programa<sup>12</sup>, sem necessidade de realização de procedimento licitatório, bem como prevista a possibilidade de delegação por meio dos contratos de concessão, regulados pela Lei nº 8.987/1995. Um outro ponto relevante previsto na Lei nº 11.445/2007 foi a obrigatoriedade da realização das atividades de fiscalização e regulação (art. 15). Tanto a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços poderiam ser exercidas por meio da gestão associada.

A gestão associada possui previsão na Constituição da República Federativa de 1988 (CF/88), em seu art. 241, segundo o qual “ *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 (...)*”. Neste aspecto, o art. 3º, II da Lei nº 11.445/2007 definiu como gestão associada a “*associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público (...)*”. Sobre esse assunto, Coutinho (2021, p.14) esclarece que:

Através dessa gestão associada objetiva-se garantir a sustentabilidade operacional e financeira do sistema de saneamento básico, diante de circunstâncias geográficas, por exemplo, integrando os sistemas e fortalecendo os diferentes titulares, que podem possuir diferentes capacidades institucionais, técnicas, financeiras, e, assim, isoladamente teriam dificuldades de resolver os problemas apresentados.

---

<sup>12</sup>O contrato de programa teve sua previsão original na Lei nº 11.107/2005 e pressupõe, para sua formalização, o estabelecimento de gestão associada dos serviços públicos, através de convênio de cooperação ou consórcio público.

Esse conceito de gestão associada é muito relevante para a prestação e para a regulação dos serviços de saneamento básico. A título exemplificativo, vale apresentar a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ), que é um consórcio oriundo do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Segundo Lorente (2016, p. 172), o Consórcio “*após estudos de viabilidade econômica e técnica, chegou às conclusões de que agências municipais seriam muito onerosas e que o Estado de São Paulo não manifestava interesse em atuar fora do limite da SABESP*”. Atualmente, a ARES-PCJ conta com 63 (sessenta e três) municípios associados e se mostra muito bem estruturada.

Feitas essas considerações, pode-se dizer que, sob a égide da Lei nº 11.445/2007, a Política Nacional do Saneamento alicerçou-se no PLANSAB e privilegiou a atuação das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), apesar da abertura para a prestação privada dos serviços (LEBEIS, 2021, p. 25).

Os investimentos no setor, inferiores ao necessário para garantir a universalização, podem ser em parte explicados pela dificuldade de acesso aos recursos. Segundo reportagem publicada pela BBC News, no ano de 2018, foram disponibilizados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) R\$ 6 bilhões, contudo ao final do ano o valor foi revisto para R\$ 4 bilhões. Ainda assim, apenas R\$ 2,76 bilhões foram disponibilizados pelos agentes financeiros habilitados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Uma das principais dificuldades é o processo necessário para liberação dos recursos. Segundo indicado pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), esse processo pode durar até 27 meses.

Outro gargalo diz respeito à qualidade dos projetos e estudos técnicos elaborados e disponibilizados aos *players*. Esse fator dificulta a projeção dos custos necessários aos investimentos e acaba atrasando as obras.

Ainda na reportagem da BBC News consta a indicação de um estudo conduzido pela Inter.B sobre o aumento de tarifa em empresas estatais de saneamento entre os anos de 2014 e 2017. Segundo o mencionado estudo, de 26 estatais analisadas, em 10 o aumento da tarifa foi direcionado para aumentos salariais e os investimentos caíram entre 9,3% até 74,3%. A falta de recursos dos municípios, titulares dos serviços de saneamento básico, induzem à delegação da prestação dos serviços aos estados que, muitas vezes, o fazem sem um contrato formal e, com isso, sem metas e obrigações a serem observadas.

Por fim, a existência de diversas agências reguladoras municipais, intermunicipais e estaduais, com pouca ou sem nenhuma autonomia financeira, com baixa competência técnica e muitas das vezes com a autonomia decisória condicionada, também pode contribuir para o déficit na prestação dos serviços de saneamento no Brasil. Na maioria das agências reguladoras municipais ou intermunicipais falta corpo técnico qualificado. Além disso, as decisões do órgão regulador muitas vezes estão condicionadas ao contexto político local, em detrimento de uma análise objetiva que considera apenas os atos normativos aplicáveis. Esse cenário causa insegurança jurídica e afasta o interesse da iniciativa privada no setor<sup>13</sup>.

### 2.2.2 Lei nº 14.026/2020: o Novo Marco Legal do Saneamento Básico

O Novo Marco do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) trouxe previsões que alteraram o cenário apresentado para atrair e aumentar a participação privada no setor, além de propor maior organização para a prestação dos serviços. Antes de adentrar a essa seara, é importante apresentar as inovações trazidas pelo NMSB.

Inicialmente, cabe esclarecer que o NMSB não revogou a Lei nº 11.445/2007, tão somente a alterou e a atualizou, sendo modificadas as seguintes leis (Tabela 3):

Tabela 3: Alterações legais realizadas pelo NMSB

Dispositivo da Lei nº 14.026/2020	Lei	Alteração
Art. 2º	Lei nº 9.984/2000 que cria a ANA	Altera o nome da Agência Nacional de Águas para Agência Nacional de Águas e Saneamento
Art. 3º	Lei nº 9.984/2000 que cria a ANA	Torna a ANA responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento.
Arts. 4º e 5º	Lei nº 10.768/2003, que dispõe sobre o quadro de pessoal da ANA	Alteram o quadro de pessoal da ANA.
Art. 6º	Lei nº 11.445/2007, que traz as Diretrizes	Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb).

<sup>13</sup> Segundo Maria Tereza Fonseca Dias, “A ausência ou a diversidade regulatória em saneamento é um fator importante de insegurança jurídica, que, por sua vez, afasta os investidores privados”.

	Nacionais para o Saneamento Básico	
Art. 7º	Lei nº 11.445/2007, que traz as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico	Altera diversos dispositivos da Lei nº 11.445/2007.
Art. 8º	Lei 13.529/2017, que dispõe sobre a participação da União em concessões e parcerias público-privadas	Autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade exclusiva financiar serviços técnicos profissionais especializados com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas. Prevê, entre outras alterações, que os recursos destinados à assistência técnica relativa aos serviços públicos de saneamento básico serão segregados dos demais e não poderão ser destinados para outras finalidades do fundo.
Art. 9º	Lei 11.107/2005, que dispõe sobre os consórcios públicos	Aplica aos convênios de cooperação as mesmas disposições de consórcios públicos. Veda a formalização de novos contratos de programa para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico.
Art. 10	Lei 13.089/2015 - Estatuto da Metrópole	Inclui as unidades regionais de saneamento básico entre as regiões sujeitas às disposições de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas.
Art. 11	Lei nº 12.305/2010 - Lei dos Resíduos Sólidos	Traz mudanças relacionadas aos planos municipais de gestão integrada de resíduos e apresenta alterações relacionadas às datas para os municípios procederem com a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Fonte: elaborada pela autora com base em WHATELY, 2021, p.18-20

As alterações trazidas pelo NMSB que serão exploradas nesta seção possuem relação apenas com os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A primeira alteração (art. 2º) diz respeito à definição dos princípios norteadores da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Neste aspecto, alguns pontos

merecem ênfase especial: (i) ao princípio da universalização do acesso foi acrescida a efetiva prestação; (ii) a segurança, a qualidade, a regularidade foram atreladas à continuidade dos serviços; (iii) a adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água foi atualizada para o controle e redução das perdas de água, inclusive de água tratada, com estímulo ao consumo racional, o fomento à eficiência energética, o reuso de efluentes e o aproveitamento de águas pluviais; (iv) ganhou *status* de princípio a prestação regionalizada dos serviços, com a finalidade de propiciar ganhos de escala e garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços; (v) a prestação competitiva dos serviços passou a ser um princípio fundamental; e (vi) foi dada prioridade à prestação concomitante dos serviços de água e esgotamento sanitário.

Além disso, o NMSB atualizou duas definições já contidas na Lei nº 11.445/2007. A primeira delas foi a ampliação do conceito de universalização e de prestação regionalizada, tendo sido incluídos os seguintes conceitos: contratos regulares, núcleo urbano, núcleo urbano informal, núcleo urbano informal consolidado, operação regular, serviços públicos de saneamento básico de interesse comum, serviços públicos de saneamento básico de interesse local, sistema condominial, sistema individual alternativo de saneamento, sistema separador absoluto e sistema unitário (Tabelas 4 e 5):

Tabela 4: Conceitos atualizados pelo NMSB

<b>Conceitos atualizados pelo NMSB</b>	
Universalização	Ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do caput deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários.

Prestação Regionalizada	<p>Modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:</p> <p>a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o <a href="#">§ 3º do art. 25 da Constituição Federal</a>, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da <a href="#">Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015</a> (Estatuto da Metrôpole);</p> <p>b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de 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;</p> <p>c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;</p>
-------------------------	--

Fonte: elaborada pela autora com base na Lei nº 14.026/2020

Tabela 5: Conceitos incluídos pelo NMSB

<b>Conceitos incluídos pelo NMSB</b>	
Contratos regulares	Aqueles que atendem aos dispositivos legais pertinentes à prestação de serviços públicos de saneamento básico
Núcleo urbano	Assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias com área inferior à fração mínima de parcelamento prevista no <a href="#">art. 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972</a> , independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
Núcleo urbano informal	Aquele clandestino, irregular ou no qual não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
Núcleo urbano informal consolidado	Aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município ou pelo Distrito Federal;

Operação regular	Aquela que observa integralmente as disposições constitucionais, legais e contratuais relativas ao exercício da titularidade e à contratação, prestação e regulação dos serviços;
Serviços públicos de saneamento básico de interesse comum	Serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais;
Serviços públicos de saneamento básico de interesse local	Funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município;
Sistema condominial	Rede coletora de esgoto sanitário, assentada em posição viável no interior dos lotes ou conjunto de habitações, interligada à rede pública convencional em um único ponto ou à unidade de tratamento, utilizada onde há dificuldades de execução de redes ou ligações prediais no sistema convencional de esgotamento;
Sistema individual alternativo de saneamento	Ação de saneamento básico ou de afastamento e destinação final dos esgotos, quando o local não for atendido diretamente pela rede pública;
Sistema separador absoluto	Conjunto de condutos, instalações e equipamentos destinados a coletar, transportar, condicionar e encaminhar exclusivamente esgoto sanitário;
Sistema unitário	Conjunto de condutos, instalações e equipamentos destinados a coletar, transportar, condicionar e encaminhar conjuntamente esgoto sanitário e águas pluviais.

Fonte: elaborada pela autora com base na Lei nº 14.026/2020

Para este trabalho, que busca estudar o mecanismo prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico e a governança interfederativa, destaca-se os conceitos de “Serviços públicos de saneamento básico de interesse comum” e de “Serviços públicos de saneamento básico de interesse local”. A diferença entre ambos está justamente no fato de, neste último, os serviços, as infraestruturas e as instalações operacionais atenderem a um único Município. No caso dos serviços

públicos de saneamento básico de interesse comum, ocorre o compartilhamento, total ou parcial dos serviços, das infraestruturas e instalações entre os municípios que compõem a estrutura de prestação regionalizada (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões).

Ainda sobre o tema, o art. 8º-A da Lei nº 14.026/2020 previu que a adesão a algumas formas de prestação regionalizada pelos municípios é facultativa, porém trouxe um mecanismo de indução à adesão. Com efeito, o recebimento de recursos públicos federais pelos municípios, sejam eles orçamentários ou de financiamento, está condicionado à adesão da estrutura regionalizada da prestação dos serviços e à constituição e adesão à estrutura de governança interfederativa. Isso é o que dispõe o art. 50, VII, VIII e IX da Lei nº 14.026/2020<sup>14</sup>.

Um outro aspecto muito relevante atualizado pelo NSMB diz respeito à titularidade do exercício dos serviços de saneamento básico. A titularidade dos serviços é dos municípios e isso foi mantido. O detalhe é que o NMSB dispôs, na linha do que já havia sido discutido na jurisprudência do STF (ADI nº 1.842/RJ), que no caso da existência de municípios que compartilhem suas instalações operacionais e que sejam integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por Lei Complementar, o Estado também compartilhará a titularidade com esses municípios (art. 8º, II<sup>15</sup>). Embora o mecanismo de gestão associada já tivesse previsto na Lei nº 11.445/2007, o NMSB torna explícita a previsão no sentido de que o exercício da titularidade poderá ser realizado por meio de gestão associada, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação (art. 8º, §1º, I<sup>16</sup>).

---

<sup>14</sup> “Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

[...]

VII - à estruturação de prestação regionalizada;

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”.

<sup>15</sup> Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (...)

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

<sup>16</sup> Art. 8º (...)

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

Ainda no capítulo da titularidade, o NMSB estabeleceu que a estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada (formas de prestação regionalizada em que os municípios têm a faculdade de decidir pela adesão) deve seguir o disposto no Estatuto da Metrópole, nos termos do art. 8º, §3º e art. 50, VIII<sup>17</sup>. As demais formas de prestação regionalizada (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) são contempladas diretamente no Estatuto da Metrópole e já tinham que observar a governança nele prevista antes do NMSB.

Além disso, o NMSB inovou ao trazer a definição de cada um dos quatro eixos do saneamento básico. Nesse sentido, o abastecimento de água e sua distribuição mediante ligação predial, contendo mecanismo de medição, considerou as seguintes atividades: (i) reservação de água bruta; (ii) captação de água bruta; (iii) adução de água bruta; (iv) tratamento de água bruta; (v) adução de água tratada; e (vi) reservação de água tratada. Os serviços de esgotamento sanitário, por sua vez, são aqueles constituídos por uma ou mais das seguintes atividades: (i) coleta, inclusive a ligação predial, dos esgotos sanitários; (ii) transporte dos esgotos sanitários; (iii) tratamento dos esgotos sanitários; e (iv) disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de forma ambientalmente adequada, incluindo fossas sépticas. Embora o NMSB também explicita os conceitos de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como o de manejo de águas pluviais, esses conceitos não serão utilizados e, portanto, não serão objeto de detalhe neste trabalho.

Uma outra novidade foi a extinção da possibilidade de renovação dos contratos de programa atualmente vigentes, bem como de convênios, termos de parcerias e outros instrumentos de natureza precária. Com efeito, a prestação dos serviços de saneamento básico por entidades que não integrem a administração do titular

---

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

<sup>17</sup> Art. 8º (...)

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na [Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 \(Estatuto da Metrópole\)](#).

III - 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

dependerá da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação (art. 10 da Lei nº 14.026/2020).

Com a finalidade de trazer maior segurança jurídica e padronizar aspectos relevantes no setor do saneamento básico, o art. 10-A da Lei nº 14.026/2020 inovou ao estabelecer a necessidade de os contratos conterem disposições sobre: (i) metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência, 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 (inciso I do art. 10-A); (ii) possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, além de previsão sobre compartilhamento de receitas entre o contratante e o contratado (inciso II do art. 10-A); (iii) metodologia de cálculo de eventual indenização relativa a bens reversíveis não amortizados (inciso III do art. 10-A); e (iv) matriz de riscos entre as partes (inciso IV do art. 10-A).

O art. 10-B da Lei nº 14.026/2020 também trouxe uma importante previsão. A fim de garantir que os atuais contratos serão capazes de atingir a universalização dos serviços prevista para 2033 (99% de abastecimento de água e 90% de esgotamento sanitário para a população – art. 11-B), ficou determinado que os contratos em vigor precisam comprovar sua capacidade econômico-financeira<sup>18</sup>. Nesses termos, foi editado o Decreto nº 10.170/2021 que estabeleceu a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico. A esse respeito, Guimarães (2022, p.168) esclarece que:

O regulamento traz uma série de regras voltadas a orientar a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores, tanto no que diz respeito ao atendimento a indicadores financeiros pelo seu grupo econômico, como com a exequibilidade econômico-financeira da execução dos contratos de prestação do serviço, o que pressupõe a adequação de estudos de viabilidade e de um plano de captação de recursos. Este conjunto de regras condicionará a comprovação, devendo ser observado pelos prestadores detentores de contratos em

---

<sup>18</sup> Caso os contratos não comprovem a regularidade econômico-financeira eles serão considerados irregulares, nos termos do art. 20 do Decreto nº 10.710/2020. A irregularidade do Contrato pode atrair a aplicação da encampação, instituto jurídico por meio do qual o Poder Concedente retoma o serviço, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento de indenização (art. 37 da Lei nº 8.987/1995).

vigor, nos termos referidos adiante. Embora seu conteúdo apresente natureza eminentemente técnico-contábil, derivado do exercício de discricionariedade técnica do administrador, há normas que interferem diretamente na delimitação de direitos e deveres dos prestadores no âmbito das relações jurídico-contratuais estabelecidas.

Em relação aos marcos temporais, as empresas deveriam apresentar a documentação para as respectivas agências reguladoras até o dia 31 de dezembro de 2021 (ANA, 2021, p.56). As agências reguladoras, por sua vez, tinham até o dia 31 de março de 2022 para concluir o processo de comprovação da capacidade econômico-financeira (ANA, 2021, p.57).

Em abril de 2022, a ANA publicou os resultados de sua avaliação<sup>19</sup>, tendo concluído pela capacidade econômico-financeira das seguintes prestadoras dos serviços de saneamento: COMPESA<sup>20</sup>, CAGEPA<sup>21</sup>, CAGECE<sup>22</sup>, SANESUL<sup>23</sup>, SANEAGO<sup>24</sup>, CORSAN<sup>25</sup>, CESAN<sup>26</sup>, DESO<sup>27</sup>, CAERN<sup>28</sup>, SANEPAR<sup>29</sup>, EMBASA<sup>30</sup>, FAB.ZONA OESTE S.A.<sup>31</sup>, SABESP<sup>32</sup>, CASAN<sup>33</sup>, BRK Ambiental Caçador S.A, CAERD<sup>34</sup>, COPASA<sup>35</sup>, Águas de Casa Branca SPE LTDA, Águas de São Sebastião da Grama SPE S.A., Águas de Estiva Gerbi SPE LTDA, Águas de Tuiuti SPE LTDA, CASAL<sup>36</sup>, Águas de Jauru (AEGEA) e Águas de Porto Esperidião Saneamento e Distribuição Ltda. Apenas três prestadoras tiveram avaliação desfavorável, a Águas de Serra do Ramalho SPE LTDA, a CAERD em Ji-Paraná e a COPANOR<sup>37</sup>.

<sup>19</sup> Recebimento de resultado do processo de avaliação pelas entidades reguladoras até 31/03/2022 Disponível em: < <https://arquivos.ana.gov.br/saneamento/recebimento-entidades-reguladoras.html> >. Acesso em 31 de maio de 2022.

<sup>20</sup> Companhia Pernambucana de Saneamento.

<sup>21</sup> Companhia de Água e Esgotos da Paraíba.

<sup>22</sup> Companhia de Água e Esgoto do Ceará.

<sup>23</sup> Empresa de Saneamento do Mato Grosso do Sul.

<sup>24</sup> Companhia de Saneamento de Goiás.

<sup>25</sup> Companhia Riograndense de Saneamento.

<sup>26</sup> Companhia Espírito Santense de Saneamento.

<sup>27</sup> Companhia de Saneamento de Sergipe.

<sup>28</sup> Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte.

<sup>29</sup> Companhia de Saneamento do Paraná.

<sup>30</sup> Empresa Baiana de Águas e Saneamento.

<sup>31</sup> Zona Oeste Mais Saneamento.

<sup>32</sup> Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

<sup>33</sup> Companhia Catarinense de Águas e Saneamento.

<sup>34</sup> Companhia de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia.

<sup>35</sup> Companhia de Saneamento de Minas Gerais.

<sup>36</sup> Companhia de Saneamento de Alagoas.

<sup>37</sup> COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A.

Cabe destacar um outro mecanismo trazido pelo NMSB muito relevante, ainda que indiretamente, para a universalização dos serviços. Trata-se da proibição de distribuição de lucros e dividendos pelo prestador de serviços que estiver descumprindo as metas e cronogramas estabelecidos no contrato (art. 11, §5º). Esse dispositivo funciona como um indutor para que as prestadoras de serviços observem as metas contratualmente estabelecidas.

Além disso, a Lei nº 14.026/2020, no que se refere ao planejamento da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, deu preferência aos planos regionais de saneamento básico, em detrimento aos planos municipais e ampliou a periodicidade de renovação dos planos de saneamento básico para um período não superior a 10 anos. Quanto à regulação, o NMSB conferiu papel relevante à ANA na medida em que esta passou a ser responsável por editar normas de referência (art. 22, I e art. 25-A):

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.

No que se refere aos aspectos econômicos e sociais, o NMSB manteve a previsão de remuneração dos prestadores dos serviços por meio de tarifas (art. 29), bem como a possibilidade de adoção de subsídios tarifários e não tarifários para usuários que não tenham condições de arcar com o custo integral dos serviços (art. 29, §2º), o que comumente é denominado tarifa social. Porém, o NMSB inovou com a previsão do §5º do art. 29<sup>38</sup> ao prever a possibilidade de celebração de contratos especiais com as edificações que não contarem com individualização de medição. Essa previsão é importante em função das diversas discussões judiciais envolvendo a cobrança da tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias de um determinado condomínio. Com efeito, esse tema encontra-se sob análise pelo Superior Tribunal de Justiça (Tema Repetitivo 214).

---

<sup>38</sup> “Art. 29 (...) § 5º Os prédios, edifícios e condomínios que foram construídos sem a individualização da medição até a entrada em vigor da Lei nº 13.312, de 12 de julho de 2016, ou em que a individualização for inviável, pela onerosidade ou por razão técnica, poderão instrumentalizar contratos especiais com os prestadores de serviços, nos quais serão estabelecidos as responsabilidades, os critérios de rateio e a forma de cobrança”.

Quanto aos aspectos técnicos, o NMSB manteve disposição no sentido de que a União definirá os parâmetros mínimos de potabilidade de água, o que foi realizado por meio da Portaria GM/MS nº 888 de 04 de março de 2021. Adicionalmente, como mecanismo de atração às prestadoras privadas, o art. 45 previu a compulsoriedade da conexão dos usuários aos serviços disponíveis, sob pena de pagamento da tarifa pela disponibilidade dos serviços. Essa tarifa será cobrada mesmo que o usuário não se conecte ao sistema público de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário (art. 45, §4º). Como mecanismo indutor à conexão, o §5º do art. 45 previu a aplicação de sanções aos usuários que, tendo disponível as redes, não se conectarem. Além disso, previu que caberá às agências reguladoras ou aos titulares dos serviços a determinação aos usuários da obrigação de conexão, em um prazo não superior a um ano, sob pena de os prestadores realizarem a conexão compulsória e, conseqüentemente, a cobrança dos usuários. A atribuição dada pelo NMSB às agências reguladoras ou aos titulares dos serviços deve ser observada até 31 de dezembro de 2025, sob pena de responsabilidade administrativa, contratual e ambiental (art. 45, §7º).

Por fim, no que se refere à Política Federal de Saneamento Básico, o NMSB atualizou algumas importantes diretrizes, tais como a: (i) uniformização da regulação do setor e a divulgação das melhores práticas; (ii) a garantia de meios adequados para o atendimento da população rural; (iii) a redução progressiva e controle de perdas de água; (iv) a promoção da segurança jurídica e da redução de riscos regulatórios, a fim de estimular investimentos públicos e privados; (v) o estímulo à integração da base de dados do setor; e (vi) a inclusão de novas diretrizes, a saber, o acompanhamento da governança e da regulação do setor de saneamento e a prioridade para planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico integrado (art. 48).

Dentre os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, o NMSB inovou ao prever a promoção da concorrência na prestação dos serviços (art. 49, XV). Para assegurar a implementação dessa política, foi criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) sob a presidência do Ministério do Desenvolvimento Regional (art. 53-A). Cabem alguns exemplos sobre a promoção da concorrência no setor. No caso do leilão para a prestação dos serviços de saneamento básico de Alagoas, foram vencedores dois consórcios formados por empresas espanholas (Allonda e Cymi) que se associaram a empresas brasileiras (Conasa e Aviva

Ambiental). O leilão do Amapá contou também com novos *players* no mercado de saneamento. O consórcio vencedor conta com a participação da Equatorial Participações e Investimentos e a Sam Ambiental (Grupo Aterpa), sendo que a primeira é empresa consolidada no mercado de energia. Por fim, no leilão do Rio de Janeiro foram vencedoras as empresas AEGEA e Iguá Saneamento, duas empresas que já prestam serviços de saneamento básico em outras localidades do Brasil.

Feitas essas considerações, tem-se que o objetivo principal desta exposição foi a apresentação de um panorama, não exaustivo, acerca das alterações e inovações trazidas pelo Novo Marco de Saneamento Básico, em relação ao antigo (Lei nº 11.445/2007).

Das novidades e/ou modificações trazidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico destacam-se três principais e de extrema relevância para o tema deste trabalho. A primeira alteração diz respeito à organização do mecanismo prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. O NMSB prestigiou essa estruturação pelo fato de ela propiciar o ganho de escala e, conseqüentemente, potencializar a universalização dos serviços. A segunda novidade, diz respeito à governança. Com efeito, ao vincular o mecanismo da prestação regionalizada à governança prevista no Estatuto da Metrópole, o NMSB buscou indicar caminhos para os entes federados retirarem do papel a prestação regionalizada e efetivá-las na prática. Além disso, tem-se o tema da titularidade para a prestação dos serviços de saneamento. Como se verá a seguir, a questão da competência constitucional e da titularidade para a prestação dos serviços é relevante e foi objeto de muitas discussões no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF).

### **2.3 Competência e Titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) não designou de forma taxativa as competências aos entes federados no que tange ao saneamento básico. Em outros termos, não foi definido qual ente seria responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico. Diante desse cenário, é importante apresentar a construção normativa, jurisprudencial e doutrinária acerca das competências e da titularidade relacionadas à prestação dos serviços de saneamento básico.

No que se refere às competências legislativas, isto é, à indicação do ente apto a realizar a atividade legiferante, a CF/88 estabeleceu ser da União a competência legislativa para editar diretrizes gerais sobre saneamento básico<sup>39</sup>.

Foi essa a competência utilizada pela União para elaborar e publicar o Novo Marco do Saneamento Básico. De acordo com essa disposição, os estados, os municípios e o Distrito Federal podem legislar sobre saneamento, de forma suplementar, desde que as leis produzidas não apresentem contradição e não extrapolem as diretrizes gerais da União.

Quanto às competências materiais ou administrativas, a CF/88 determinou, em seu art. 23, IX, que seria de competência comum a todos os entes federados a promoção de programas voltados à melhoria das condições de habitação e de saneamento básico<sup>40</sup>.

As competências materiais ou administrativas, diferente das competências legislativas, se referem à indicação do ente federado apto à consecução ou efetivação dos encargos atribuídos pela CF/88. Com efeito, neste caso, a CF/88 atribui a todos os entes a tarefa de promover a melhoria do saneamento básico, independente da definição da titularidade. A partir dessa disposição, em tese, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem tomar medidas para promover a melhoria do setor. A esse respeito, Loureiro e Moreira (2022, p.252) esclarecem que:

Quando se fala em competência – legislativa ou administrativa, está-se a tratar da atribuição normativa para exteriorizar a vontade estatal. As pessoas jurídicas de direito público têm a sua atuação confinada aos estritos limites da legalidade. Somente podem agir se e quando a Constituição e a lei assim determinarem. Como de há muito firmou Carlos Maximiliano, “competência não se presume”. Logo, não se pode dar crédito a competências tidas como “naturais” ou “intuitivas”, devido ao fato de que elas simplesmente não existem.

---

<sup>39</sup> “Art. 21. Compete à União:

(...)

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

<sup>40</sup> “Art. 23. 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;”

Feitos esses esclarecimentos acerca das competências legislativas e materiais (ou administrativas), é importante apresentar esclarecimentos sobre titularidade, tema correlato à competência, mas dele distinto. Segundo Loureiro e Moreira (2022, p.252):

Em sentido amplo para o direito público "titularidade" significa a imputação de certa competência a determinado sujeito estatal. No sentido mais estrito que adotaremos, o termo significa a imputação de espécie muito peculiar de competência: a atribuição, ao sujeito, da responsabilidade/dever de planejar, fiscalizar, disciplinar e executar (direta ou indiretamente) um serviço público ou atividade reservada.

Nesse contexto, o NMSB estabeleceu três hipóteses de titularidade. Em caso de interesse local, são titulares os municípios e o distrito federal<sup>41</sup> (art. 8º, I do NSMB). Já na hipótese de haver compartilhamento de "*instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum*", a titularidade é do estado em conjunto com os municípios (art. 8º, II do NMSB). A terceira hipótese é o exercício da titularidade por meio da gestão associada. Neste caso ela deve ocorrer por meio de consórcios públicos ou convênio de cooperação (art. 8º, §1º do NMSB). Aragão e D'Oliveira (2022, p. 39) sugerem ainda outras formas de titularidade:

Acrescentamos, ainda, outras formas de titularidade relacionadas às hipóteses de prestação regionalizada, não referentes às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mas aquelas que são dirigidas diretamente pelos estados ou pela União, conforme o caso. Estamos falando da unidade regional de saneamento básico (art. 3º, inc.VI, alínea "b"), que pode ser instituída pelos estados, e do bloco de referência (art. 3º, inc. VI, alínea "c", que pode ser instituído pela União Federal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se debruçou sobre a temática da titularidade nos serviços de saneamento básico no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842/RJ, que será objeto de apreciação na próxima

---

<sup>41</sup> "Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;"

seção deste capítulo. Por ora, é importante apenas destacar que as discussões em torno da ADI nº 1.842/RJ subsidiaram disposições do NMSB, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento expresso da titularidade dos municípios no caso de interesse local. A esse respeito, Monteiro (2022, p.74) esclarece que:

O reconhecimento da competência do Estado para organizar, planejar, executar e operar os serviços de saneamento de forma integrada está em linha com a decisão tomada pelo STF na ADI nº 1.842-RJ, a qual afirmou a necessidade de estados e municípios comporem seus interesses no caso de prestação regionalizada.

Para finalizar o tema da titularidade, é importante trazer os esclarecimentos de André Luiz Freire (2022, p.83). Segundo o mencionado autor, há dois elementos que indicam que determinado ente federado é titular dos serviços públicos. O primeiro deles é o serviço ser uma atividade pública, isto é, *“quando expressamente atribuída pela ordem jurídica ao Estado, como sendo de sua responsabilidade”*. O segundo elemento diz respeito a obrigatoriedade desse ente de *“estruturar (ou criar) tal serviço em sede legislativa, (...) organizá-los administrativamente (por meio de regulamentos e outros atos administrativos individuais e/ou concretos) e prestá-los concretamente”*. Em resumo, o autor afirma que *“(...) ter essas competências (legislativas e administrativas) referentes a dado serviço público é o que significa ser o titular do serviço público”*.

Sobre o tema, é relevante a ponderação do Ministro Gilmar Mendes, no seu voto proferido no âmbito da ADI nº 6.492, quanto à possibilidade de convivência entre o regime de titularidade e o de competências comuns:

Desse quadro, verifica-se a opção do texto constitucional de instituir uma convivência do regime de titularidade local com o regime de competências comuns dos entes federativos para a promoção dos programas de saneamento básico, além da previsão da instituição de regiões metropolitanas. Tal opção suscitou profundas controvérsias na jurisprudência desta Corte.

Pelo exposto, pode-se dizer que a titularidade diz respeito à identificação do ente federado competente para organizar e prestar os serviços públicos de

abastecimento de água e esgotamento sanitário, enquanto, competência é a atribuição legal para exteriorizar a vontade estatal.

Diante do cenário apresentado, de compartilhamento das competências materiais comuns dos entes federados para promoção dos programas de saneamento básico e da possibilidade de compartilhamento da titularidade, nas hipóteses do art. 8º, II e art. 8º, §1º do NMSB, a insurgência de interesses distintos e particulares de cada ente pode suscitar conflitos de interesses.

Com efeito, quando se pensa na constituição de um agrupamento de entes federados para a prestação dos serviços de saneamento básico (prestação regionalizada), é relevante abordar as análises feitas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Isso porque ao se debruçar sobre a jurisprudência relacionada ao tema, é possível apreender como os conflitos interfederativos relacionados à prestação dos serviços de saneamento básico têm sido ou foram solucionados.

Por essas razões, no próximo tópico, passa-se à análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, paradigma jurisprudencial acerca da titularidade dos serviços de saneamento básico.

#### **2.4 Titularidade e competência para a prestação dos serviços de saneamento básico: breve análise da ADI nº 1.842/RJ**

No dia 06 de março de 2013, após um trâmite de aproximadamente quinze anos, entrou para pauta de julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ (ADI nº 1.842/RJ).

A ADI nº 1.842/RJ foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) no dia 10 de junho de 1998. No âmbito da mencionada ação foi questionada a constitucionalidade da Lei Complementar nº 87/1997, dos artigos 8º a 21 da Lei Municipal nº 2.869/1997 e do Decreto nº 24.631/1998, todos do estado do Rio de Janeiro. A Lei Complementar dispõe sobre a composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobre a Microrregião dos Lagos, e define as funções públicas e serviços de interesse comum. A Lei nº 2.869/1997 foi questionada nos seus artigos 8º a 21 que, segundo o PDT, “*usurpam, em favor do Estado do Rio de Janeiro, funções de estrita competência dos Municípios que integram a chamada região metropolitana, (...)*”. O Decreto nº 24.631/1998 aprovava as condições de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de

Águas e Esgoto – CEDAE, de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, e de outorga da Concessão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Propuseram também ADI contra a Lei Complementar nº 87/1997, o Partido dos Trabalhadores (PT) – ADI nº 1.826 –, o Partido da Frente Liberal (PFL) – ADI nº 1.843 – e o Partido Popular Socialista (PPS) – ADI nº 1.906). Considerando a conexão e a identidade do objeto das ações, as ADIs foram apensadas à ADI nº 1.842/RJ, para julgamento conjunto.

Pois bem, as disposições contestadas pretendiam transferir a competência dos municípios (poder concedente dos serviços de interesse metropolitano, dentre eles o saneamento básico) ao Estado do Rio de Janeiro. Segundo o PDT:

[...] as normas transcritas usurpam, em favor do Estado do Rio de Janeiro, funções de estrita competência dos Municípios que integram a chamada região metropolitana, o que viola os princípios constitucionais do equilíbrio federativo (artigos, Iº, 23, I e 60, § 4º, I), da autonomia municipal (artigos 18 e 29), da não-intervenção dos Estados em seus Municípios (artigo 35), das competências municipais (artigos 30, I, V e VII, e 182, § 1º) e comuns da União, do Estado e dos Municípios (artigos 23, VI, e 225).

Diante desse cenário, a decisão foi proferida, trazendo os seguintes entendimentos: (i) o Estado é competente para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, indicando os municípios integrantes; (ii) a compulsoriedade da vinculação dos municípios às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões não é incompatível com a autonomia municipal; (iii) a prestação dos serviços de saneamento básico, com frequência, extrapola o interesse local, passando a ser de interesse comum, no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (iv) o estabelecimento de região metropolitana não pressupõe a transferência de competências para o estado; (v) o poder concedente e a titularidade dos serviços públicos de interesse comum, após a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, deixa de ser dos municípios, individualmente, e passa a ser do colegiado interfederativo; (vi) a participação no colegiado federativo deve evitar a concentração de poder decisório no âmbito de um

único ente, porém não precisa ser paritária; (vii) as decisões do colegiado interfederativo não devem ser submetidas à apreciação das assembleias legislativas estaduais.

Em resumo, no que se refere à titularidade e à competência para prestação dos serviços de saneamento básico, a ADI nº 1842/RJ se tornou um paradigma, tendo por consequências os seguintes entendimentos: (i) a titularidade dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas não é do estado; (ii) o estado não pode avocar a competência dos municípios; (iii) os municípios devem decidir a forma conjunta/compartilhada a prestação dos serviços (formação de consórcios, por exemplo); e (iv) a titularidade passa a ser do colegiado deliberativo. Sobre esses 4 (quatro) entendimentos cabe destacar o trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes (ADI nº 1.842/RJ, p. 34):

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.

Na oportunidade, é importante registrar que as discussões trazidas no âmbito da ADI nº 1.842/RJ sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico foram primordiais para a reforma legislativa que culminou no Novo Marco do Saneamento Básico, especialmente pela previsão expressa relativa à titularidade dos municípios no caso de interesse local (art. 8º do NMAB). As discussões havidas no âmbito da mencionada ação, no que se refere à governança do conselho diretor da região metropolitana, serão objeto de apreciação no capítulo quatro, no qual serão abordados elementos da governança interfederativa trazidos pelo Estatuto da Metrôpole e pela jurisprudência do STF.

Feitas essas considerações, nota-se que titularidade, no caso da prestação regionalizada dos serviços, foi designada ao órgão colegiado deliberativo, integrante da estrutura de governança e que os municípios poderiam delegar ao estado funções, tais como o planejamento e o gerenciamento da concessão da prestação regionalizada dos serviços, que será objeto de análise no tópico a seguir. Em outros termos, ao se tornar parte de uma região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião, unidade regional de saneamento básico ou bloco de referência, o município perde a disposição de algumas prerrogativas a fim de que a deliberação ocorra no âmbito do órgão colegiado deliberativo, onde as decisões possuem caráter impositivo.

### **3 A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

Neste capítulo, a prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário será abordada, especialmente, em virtude da relevância dada pelo NMSB a esse mecanismo. Para tanto, inicialmente, propõe-se demonstrar que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento não é uma novidade legal. A seguir, a prestação regionalizada será analisada sob a ótica compulsória e voluntária. A partir disso, serão abordadas as categorias de prestação regionalizada e apresentado o panorama do processo de estruturação da regionalização nos estados brasileiros. Por fim, será apresentada a necessária relação existente entre a prestação regionalizada e a governança interfederativa.

#### **3.1 Prestação Regionalizada: breve histórico**

A prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico disciplinada no NMSB possui *status* de princípio fundamental, sendo um mecanismo que, sob a perspectiva econômica, tem a finalidade de gerar ganho de escala e facilitar o alcance da universalização da prestação dos serviços de saneamento básico:

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

(...)

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

O ganho de escala e a universalização mencionados no inciso XIV do art. 2º são elementos fundamentais para o conceito. Com efeito, o ganho de escala se refere ao aumento da abrangência territorial da prestação dos serviços com a manutenção dos custos para tanto. Conseqüentemente, quanto maior o ganho de escala, maior a possibilidade de alcançar a universalização, isto é, a ampliação da prestação dos serviços. A respeito do ganho de escala, Freitas e Turolla (2022, p. 274) esclarecem que:

A economia de escala é aquela que terá lugar quando, já tendo o operador privado incorrido em um alto custo fixo para o desenvolvimento da atividade (v.g., construção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento de água potável), não tem significativos custos marginais (variáveis) em virtude do aumento da quantidade de usuários.

Apesar de ter lugar de destaque no NMSB, a prestação regionalizada não é novidade. Na década de 1970, com o PLANASA, a União fomentou a prestação dos serviços pelas companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Isso ocorreu por meio de financiamento federal, realizado mediante de empréstimos às CESBs. Os municípios, naquela época, deveriam, para ter acesso aos recursos, transferir os serviços para as empresas estaduais. Com isso, os estados passaram a operar o sistema, considerando a necessidade de garantia da autossuficiência tarifária.

Nesse contexto, o mecanismo de subsídios cruzados era de extrema relevância. Na prestação dos serviços de saneamento básico, o subsídio cruzado ocorre quando um grupo de usuários paga uma tarifa superior ao custo do serviço e esse superávit é utilizado para custear tarifas de um outro grupo de usuários que, na realidade, paga um valor menor do que o custo do serviço. A esse respeito, Vinicius Marques de Carvalho (2010, p. 114) destaca que *“no modelo de gestão do PLANASA, as companhias estaduais eram um elemento decisivo, pois deveriam garantir a autossustentação tarifária. Em torno delas, estruturaram-se os subsídios cruzados”*.

O insucesso da prestação regionalizada no PLANASA pode ser, em parte, explicado pela possibilidade legal da celebração dos contratos de programa. Esse cenário limitou “*significativamente o ingresso de empresas privadas no setor, o que parece explicar, ao menos em parte, o significativo déficit na prestação dos serviços*”(JURKSAITIS; G,J; ISSA, R.H., 20222). O NMSB vedou a celebração dos contratos de programa, sendo necessário realizar licitação prévia para contratação dos serviços.

Após o PLANASA e antes da Lei nº 11.445/2007, cabe mencionar que a Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu o art. 241 na CF/88, prevendo a gestão associada por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação:

Art. 241 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.

Os consórcios públicos e os convênios de cooperação são formados por entes federativos que possuem a intenção de, conjuntamente, realizar a gestão de serviços públicos. Trata-se de um mecanismo de cooperação federativa. Não por acaso, o NMSB reconheceu, expressamente, a gestão associada como prestação regionalizada.

Para fortalecer a previsão constitucional do art. 241, no dia 06 de abril 2005, foi publicada a Lei nº 11.107, a Lei dos Consórcios Públicos. Na mencionada lei, foi previsto que os consórcios têm por finalidade a cooperação dos entes federados “*para realização de objetivos de interesse comum*” (art. 1º da Lei nº 11.1107/2005).

Menos de dois anos depois, em 05 de janeiro de 2007, foi promulgada a Lei nº 11.445 que passou a prever a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Naquele momento, a prestação regionalizada se caracterizava pela (i) existência de um único prestador do serviço para mais de um Município, limítrofes ou não; (ii) uniformidade de fiscalização, regulação e remuneração pelos serviços; e (iii) compatibilidade de planejamento (art. 14 da Lei nº 11.445/2007 – revogado).

Com o NMSB, a prestação regionalizada foi prestigiada ao ganhar o *status* de princípio fundamental (art. 2º XIV), como acima mencionado. O mecanismo de

subsídios cruzados foi mantido e vinculado expressamente à prestação regionalizada. Nesse sentido, o art. 31, III do NMSB, estabeleceu que “os *subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos, (...) internos a cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada*”.

Nesse contexto, os estados assumem importância ímpar, quando são legalmente chamados a definir a estrutura da prestação regionalizada. Cada uma dessas estruturas será estudada no subtópico seguinte deste capítulo.

Feitos esses esclarecimentos, é importante que se tenha em mente que a prestação regionalizada já era um mecanismo utilizado na época do PLANASA, pelas CESBs, ou seja, a prestação regionalizada foi institucionalizada verticalmente, por meio das Companhias Estaduais de Saneamento Básico. Após a CF/88, por intermédio do art. 241, a prestação regionalizada pôde ser estruturada por meio de gestão associada. Para fortalecer a previsão constitucional, foi publicada a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e, em 2007, a Lei nº 11.445/2007 trouxe expressamente a previsão de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.

O objetivo desta seção foi demonstrar que a prestação regionalizada é um mecanismo já conhecido e utilizado no Brasil antes mesmo da promulgação do NMSB. Pode-se dizer, no entanto, que mesmo já presente no ordenamento jurídico brasileiro, a prestação regionalizada não se apresentou como mecanismo de sucesso para a universalização dos serviços. Como já mencionado, isso pode ser ao menos em parte explicado pelo fato de a maioria dos municípios celebrarem contratos de programa com as CESBs, limitando a entrada de empresas privadas no setor. A ausência de investimentos por parte das CESBs explica, em boa parte, o déficit na prestação dos serviços e conseqüentemente, em sua universalização. A esse respeito, Jurksaitis e Issa (2022, p.224), afirmam que:

Dentro deste cenário, é esperado um maior número de licitações para concessão de serviços de saneamento básico, em relação ao regime anterior, com a concorrência entre agentes públicos e privados pela prestação em determinado âmbito territorial, inclusive com CESBs participando de licitações fora de seus territórios originais. É por meio da concorrência pelo mercado que o legislador pretende contribuir para universalizar o saneamento.

Feitas essas considerações, a prestação regionalizada será analisada sob a ótica da adesão compulsória ou voluntária. A partir disso, serão abordadas as categorias de prestação regionalizadas definidas pelo NMSB.

### 3.2 Modalidades de Prestação Regionalizada no NMSB

Inicialmente, é importante demonstrar que o conceito de prestação regionalizada foi ampliado pelo NMSB. Nesse sentido, veja-se o quadro comparativo abaixo (Tabela 6):

Tabela 6: Quadro comparativo do conceito de prestação regionalizada

<b>Lei nº 11.445/2007</b>
<p>Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por</p> <p>I – um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;</p> <p>II – uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;</p> <p>III – compatibilidade de planejamento.</p>
<b>Lei nº 14.026/2020</b>
<p>“Art. 3º (...) VI – Prestação Regionalizada: Modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:</p> <p>a) <u>região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião</u>: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o <a href="#">§ 3º do art. 25 da Constituição Federal</a>, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da <a href="#">Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015</a> (Estatuto da Metrôpole);</p> <p>b) <u>unidade regional de saneamento básico</u>: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de 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;</p> <p>c) <u>bloco de referência</u>: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;”</p> <p>“Art. 8º (...)</p> <p>§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por <u>gestão associada</u>, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições”.</p>

Fonte: elaborada pela autora com base nas Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020

Pela análise do quadro comparativo, nota-se que o NMSB organizou três grandes categorias de estruturas para a prestação regionalizada. É preciso considerar ainda uma quarta categoria, a da gestão associada, prevista no art. 8º, §1º do NMSB.

A primeira delas, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, possui fundamento constitucional, no art. 25, §3º e é instituída pelo estado, mediante lei complementar. Em todas as três espécies há necessidade de que o agrupamento de municípios seja limítrofe (art. 3º, VI, 'a' do NMSB). Além disso, a adesão pelos municípios não é facultativa, dado que, a partir da publicação da lei estadual, os municípios, automaticamente, passam a ser integrantes da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião instituída. A regulamentação dessas estruturas consta do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015) que apresenta o conceito para aglomeração urbana e região metropolitana. Embora não haja previsão explícita, o Estatuto da MetrÓpole esclarece que suas disposições se aplicam às microrregiões instituídas pelos estados:

Art. 1º (...)

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

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

Art. 2º

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

(...)

VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Essa primeira categoria, composta por três modalidades, privilegia as estruturas previamente criadas pelos estados para atendimento de demandas de

interesse comum, relacionadas à infraestrutura, planejamento urbano, mobilidade e outros cujo objetivo principal é o desenvolvimento socioeconômico daquelas localidades.

A segunda modalidade, a unidade regional de saneamento básico (URSB), por sua vez, é instituída pelos estados, por meio de lei ordinária. Os municípios que decidem por aderir a uma USB não necessariamente precisam ser contíguos (art. 3º, VI, 'b' do NMSB); frise-se que os municípios podem optar pela adesão à estrutura de regionalização:

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

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

(...)

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de 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.

Sobre as USBs é importante indicar também o disposto no art. 8º, §§2º e 3º:

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

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metr pole).

Como se observa, o NMSB sugere que as Unidades Regionais de Saneamento Básico devem incluir ao menos uma região metropolitana em sua composição e seguir as diretrizes do Estatuto da Metr pole para estruturar a governança. A esse respeito, André Luiz Freire (2022, p. 101) esclarece que:

Assim, a unidade regional terá área de abrangência igual ou maior à da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Ela parece servir para aqueles casos em que a região metropolitana (aglomeração urbana e microrregião) não alcança certo município (que não é limítrofe e, a princípio, poderia ser até de outro Estado), mas que, por alguma das razões citadas no art. 2º, VI, “b”, seja conveniente sua inserção.

É importante também destacar a previsão do art. 2º, §2º do Decreto nº 10.588/2020 que possibilita que os consórcios públicos já existentes, voltados para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, sejam reconhecidos como URSBs, desde que (i) não abranjam municípios integrantes de regiões metropolitanas e que (ii) não prejudiquem a viabilidade econômico-financeira da universalização e a regionalização dos municípios restantes<sup>42</sup>.

A terceira modalidade, os blocos de referência, são, por sua vez, estabelecidos pela União, de forma subsidiária aos estados, isto é, na omissão legiferante dos estados, a União pode instituir os blocos de referência. Nesta categoria, os municípios não precisam necessariamente ser limítrofes (art. 3º, VI, ‘c’ do NSMB) e a adesão à esta estrutura é uma escolha do município:

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

VI – prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

(...)

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52<sup>43</sup> desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

<sup>42</sup> § 2º Os consórcios públicos para abastecimento de água e esgotamento sanitário existentes, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e a gestão associada decorrente de acordo de cooperação poderão ser reconhecidos como unidades regionais ou blocos de referência, desde que não abranjam Municípios integrantes de regiões metropolitanas e que não prejudiquem a viabilidade econômico-financeira da universalização e da regionalização da parcela residual de Municípios do Estado.

<sup>43</sup> Art. 52 (...)

§ 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.”

O NMSB ainda prevê que a competência dada à União só será exercida após um ano da publicação da Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020, caso os estados não estabeleçam as URSBs:

Art. 15. A competência de que trata o § 3º do art. 52 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, somente será exercida caso as unidades regionais de saneamento básico não sejam estabelecidas pelo Estado no prazo de 1 (um) ano da publicação desta Lei.

Segundo, André Luiz Freire (2022, p. 102):

a promoção pela União da formação de blocos de referência é um dos objetivos da Política Nacional do Saneamento Básico (...) essa possibilidade de criação pela União é uma das diferenças em relação à unidade regional. A outra reside na inexistência de lei ordinária estadual para a sua criação, sendo que o art. 2º, Vi, “c” dá a entender que haveria uma formação por meio de ato administrativo plurilateral, eventualmente um convênio.

Por fim, a gestão associada pode ser desempenhada por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da CF/88 (art. 3º, II e art. 8º, §1º do NMSB). No caso da gestão associada, seja mediante consórcio público ou convênio de cooperação, os municípios manifestarão a sua decisão de aderir e não precisam observar a questão da contiguidade.

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

(...)

II - gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”.

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

(...)

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art.

241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: [...].

Feitas essas distinções, nota-se que a adesão à estrutura de prestação regionalizada pode ocorrer de modo compulsório ou de modo voluntário. Nesse sentido, o voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes na ADI nº 1.842/RJ (ADI nº 1.842/RJ) já dispunha, mesmo antes das novas formas de prestação regionalizada apresentadas pelo NMSB, o seguinte:

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.

Em relação à regionalização compulsória, Ribeiro (2021) esclarece que ela possui previsão no §3º do art. 25 da CF/88, dispondo que os estados poderão instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Por meio do dispositivo legal acima destacado, segundo Ribeiro (2021, p.356), pode-se depreender cinco principais requisitos para a regionalização compulsória. O primeiro deles é a faculdade de os estados-membros instituírem a regionalização compulsória. O segundo requisito é o caráter compulsório das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microrregiões. Isso quer dizer que a edição de uma lei complementar estadual implica o exercício colegiado das competências municipais:

Importante ter-se em conta que a atribuição de competências realizada pela Constituição continua incólume: por exemplo, o Município continua o titular dos serviços públicos de saneamento básico, porém o exercício desta competência é modificado, porque se efetiva pelo Município no interior de um colegiado que, necessariamente, faz parte da estrutura de governança da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião.

O terceiro requisito se refere à natureza jurídica da região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana. Com efeito, trata-se de uma pessoa jurídica ou, nas palavras do Min. Joaquim Barbosa, em seu voto proferido no âmbito da ADI nº 1.842/RJ, de uma entidade intergovernamental. Sendo assim, a região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana assume a natureza jurídica de autarquia interfederativa.

O quarto requisito se refere às competências da região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana. Com efeito, essas competências estão associadas às funções públicas de interesse comum<sup>44</sup> que pertencem ao colegiado (SANTOS, 2017, p.75) formado pelos municípios agregados compulsoriamente a um dos três arranjos em comento. O Estatuto da Metrópole dispõe que função pública de interesse comum consiste na “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, II). Por fim, o quinto requisito para instituição da região metropolitana, da microrregião ou da aglomeração urbana é que os municípios sejam territorialmente limítrofes.

Paralelo à regionalização compulsória, Ribeiro (2021, p. 362) apresenta a regionalização voluntária. Sua base constitucional encontra-se prevista no já mencionado art. 241 da CF/88<sup>45</sup>.

É interessante notar que a Constituição Federal, ao prever a cooperação entre os entes para prestação dos serviços públicos, determina a estrutura de gestão associada. A gestão associada para se concretizar depende da constituição de consórcios públicos ou de convênios de cooperação entre os entes federados. Os consórcios públicos podem ser constituídos na roupagem de associação pública (autarquia interfederativa) ou na roupagem de pessoa jurídica de direito privado (art. 1º, §1º da Lei nº 11.107/2005). Aos consórcios públicos<sup>46</sup> poderão ser atribuídas as

---

<sup>44</sup> Segundo o Ministro Ricardo Lewandowski, função pública de interesse comum é o “[...] conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca”. ADI nº 1.842-RJ.

<sup>45</sup> “Art. 241. 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”.

<sup>46</sup> A criação de um consórcio público depende da elaboração de um protocolo de intenções (art. 4º da Lei nº 11.107/2005), da aprovação desse protocolo na Assembleia Legislativa e da assinatura do contrato de consórcio público (art. 5º da Lei nº 11.107/2005).

competências de planejamento, regulação, contratação ou prestação do serviço público.

Por outro lado, caso seja necessário apenas disciplinar as relações de cooperação, direitos e deveres, sem instituição de personalidade jurídica, basta instituir um convênio de cooperação<sup>47</sup> entre entes federados. Para a instituição de um consórcio público, é necessário que a cooperação seja disciplinada por lei, na medida em que o mencionado mecanismo é um instrumento para o exercício cooperativo de competências dos entes federados (RIBEIRO, 2021, p.363). O convênio de cooperação, por sua vez, não necessariamente necessita de disciplina por lei, uma vez que ele pode ser uma atividade administrativa, nos termos do art. 116<sup>48</sup>, da Lei nº 8.666/1993. Por fim, cabe destacar que a regionalização voluntária não tem como exigência que os entes federados sejam limítrofes.

Por todo exposto, depreende-se que a ausência de adesão de um município não inviabiliza que os demais integrem o consórcio público ou o convênio de cooperação.

A fim de sintetizar as seis espécies de estrutura de prestação regionalizada acima apresentadas, elaborou-se o quando abaixo (Tabela 7):

Tabela 7: As modalidades de prestação regionalizada

<b>Modalidade</b>	<b>Criação</b>	<b>Tipo de Lei</b>	<b>Tipo de Adesão</b>	<b>Contiguidade</b>
Região Metropolitana	Estado	Complementar	Compulsória	Limítrofes
Aglomeramento Urbana	Estado	Complementar	Compulsória	Limítrofes
Microrregião	Estado	Complementar	Compulsória	Limítrofes
URSB	Estado	Ordinária	Voluntária	Limítrofes ou não
Bloco de Referência	União	N/A	Voluntária	Limítrofes ou não
Consórcio Público	Municípios	N/A	Voluntária	Limítrofes ou não
Convênio de Cooperação	Municípios	N/A	Voluntária	Limítrofes ou não

<sup>47</sup> O Decreto nº 6.017/2007 que regulamenta a Lei nº 11.107/2005 apresenta o conceito de convênio de cooperação entre entes federados em seu art. 2º, VII: “ 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.”

<sup>48</sup> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Fonte: elaborado pela autora

Feitas essas considerações, o panorama do processo de estruturação da prestação regionalizada nos estados brasileiros será apresentado.

### **3.3 O panorama do processo de estruturação da regionalização nos estados brasileiros**

Para estruturação dos municípios em prestação regionalizada, o NMSB trouxe alguns marcos temporais. A primeira etapa consistiu na organização das unidades regionais de saneamento básico ou das microrregiões, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas pelos estados e teve fim no dia 15 de julho de 2021.

A partir desta data a União poderia, de forma subsidiária aos estados, criar os blocos de referência (art. 52, §3º do NMSB<sup>49</sup>). Após a criação das estruturas de regionalização voluntária<sup>50</sup>, os municípios terão um prazo de 180 dias para aderir à estrutura de governança (art. 49, VII do NMSB<sup>51</sup>). Na sequência, será necessário constituir, em 180 dias, a entidade de governança federativa.

Cabe destacar que a conclusão do processo de regionalização inclui, além da aprovação da Lei Estadual/Federal, a instauração das governanças regionais e, a esse respeito, é importante mencionar que o Decreto Federal nº 10.588/2020 condicionou o acesso aos recursos federais à conclusão dos processos de regionalização até o dia 31/03/2022. Para atender a necessidade dos estados que não avançaram com essa temática, o Decreto Federal nº 11.030/2022 prorrogou por mais um ano a conclusão dos processos de regionalização, isto é, para o dia 31/03/2023<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> “Art. 52 § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico”.

<sup>50</sup> Unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada.

<sup>51</sup> “ Art. 49, 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”.

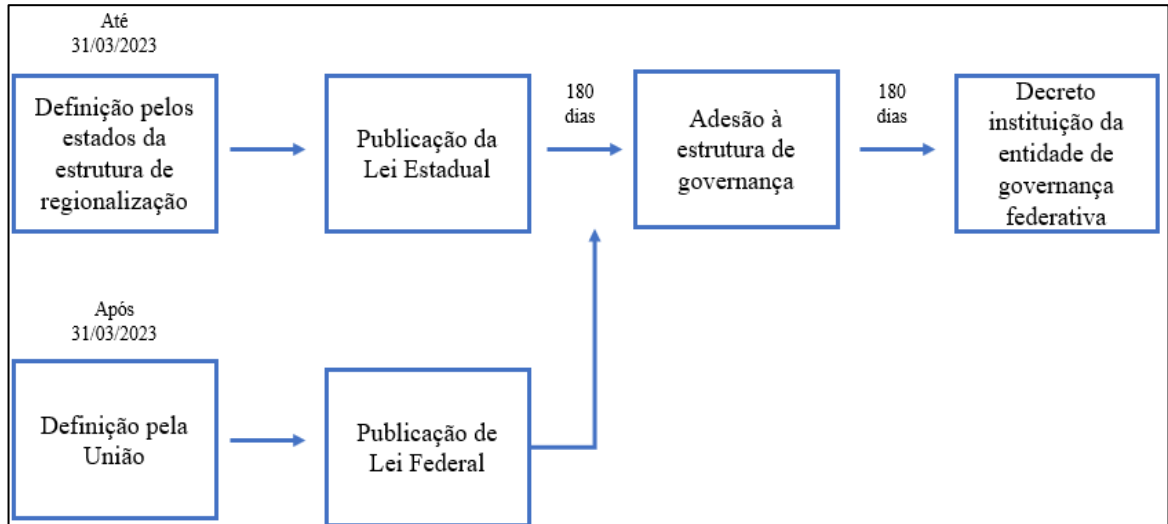
<sup>52</sup> Art. 7º O disposto nos incisos VII, VIII e IX do caput do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, não se aplica:

I - aos recursos alocados por emendas parlamentares por meio da transferência especial prevista no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição, hipótese em que os recursos serão repassados diretamente ao ente federativo beneficiado independentemente de celebração de convênio ou instrumento congênere, na forma prevista no § 2º do art. 166-A da Constituição, observado o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

II - à alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União em Municípios onde a prestação do serviço

Para facilitar a compreensão desses marcos, veja-se a linha do tempo abaixo (Figura 3):

Figura 3: Linha do tempo para formação das estruturas de prestação regionalizada



Fonte: elaborado pela autora

Considerando esses marcos temporais, dentre os 26 estados brasileiros, até o mês de agosto de 2022, 17 (dezessete) já haviam aprovado a respectiva legislação<sup>53</sup>, 3 (três) contaram com a legislação em trâmite legislativo<sup>54</sup>, 3 (três) não iniciaram movimentação legislativa<sup>55</sup> e os outros 3 (três) contavam com processos de concessão que envolvem a totalidade ou parcela dos municípios do Estado<sup>56</sup>.

público de saneamento básico não esteja regionalizada até o prazo a que se refere o § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.

§ 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 conveniente 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 conveniente for ente estadual ou municipal, nos casos em que:

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.

<sup>53</sup> Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Rio Grande do Sul e Maranhão.

<sup>54</sup> Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

<sup>55</sup> Acre, Pará e Tocantins.

<sup>56</sup> Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Amapá.

Em relação a esses três estados que realizaram concessão total/parcial, seguem alguns esclarecimentos. No Rio de Janeiro, a concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE) não envolveu o conjunto dos municípios do Estado, de forma que apenas 35 dos 92 municípios foram envolvidos na concessão. No Mato Grosso do Sul, a concessão, na forma de parceria público-privada, se restringiu aos serviços de esgotamento sanitário em 68 dos 79 municípios. O abastecimento de água permaneceu a cargo da Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (SANESUL). Nesses dois casos as disposições do NMSB relativas à prestação regionalizada não se aplicam, pois os processos de concessão dos serviços foram modelados e iniciados antes da publicação do Decreto nº 10.588/2020<sup>57</sup>. A esse respeito, veja-se o disposto no art. 8º, I do mencionado Decreto:

Art. 8º O disposto nos incisos VII, VIII e IX do caput do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, aplica-se aos contratos de concessão e de parcerias público-privadas precedidos de licitação, nos termos do disposto no art. 175 da Constituição, firmados posteriormente à data de publicação deste Decreto, exceto às concessões e parcerias público-privadas que:

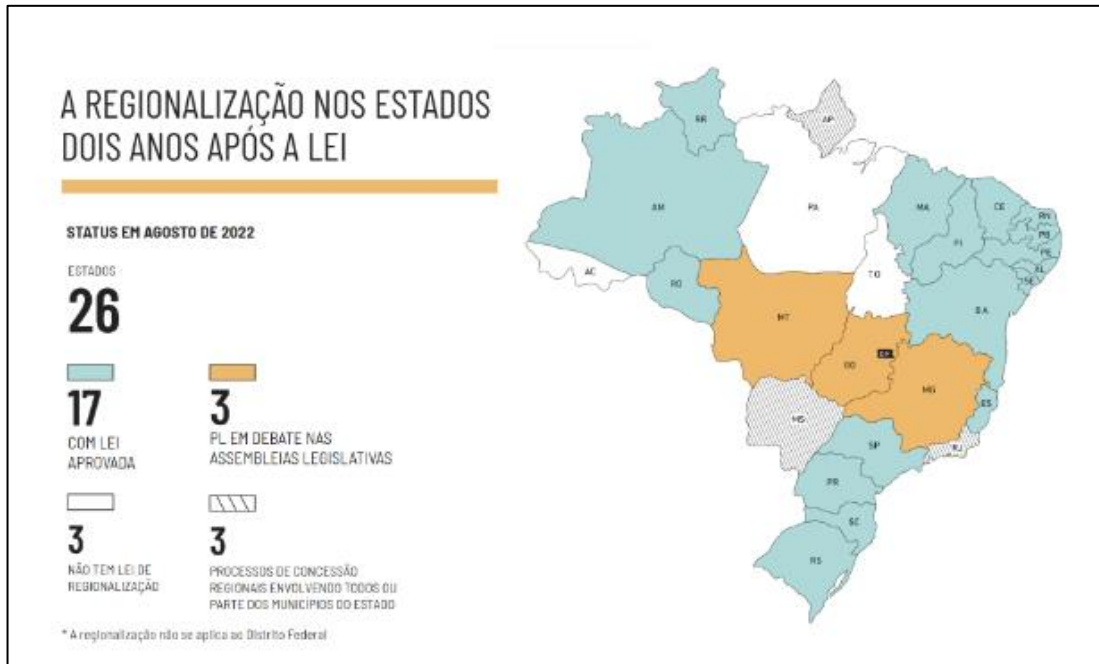
I - tenham sido licitadas ou submetidas à consulta pública anteriormente à data de publicação deste Decreto [...].

Por essa razão, nesses dois estados a adesão à estrutura de prestação regionalizada não se mostra uma condição para o acesso aos recursos da União. Por fim, o Estado do Amapá, apesar de ter iniciado seu processo antes da publicação do mencionado Decreto, envolveu todos os municípios de modo que o acesso aos recursos da União não ficou prejudicado (WHATELY, 2020, p. 70-72). Em relação aos arranjos adotados por cada estado, tem-se o seguinte cenário (Figura 4):

---

<sup>57</sup> “Art. 8º O disposto nos incisos VII, VIII e IX do caput do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, aplica-se aos contratos de concessão e de parcerias público-privadas precedidos de licitação, nos termos do disposto no art. 175 da Constituição, firmados posteriormente à data de publicação deste Decreto, exceto às concessões e parcerias público-privadas que:  
I - tenham sido licitadas ou submetidas à consulta pública anteriormente à data de publicação deste Decreto;”.

Figura 4: Regionalização nos estados



Fonte: Instituto Água e Saneamento

Até agosto de 2022, dos 17 (dezessete) estados que aprovaram lei, 12 (doze) estados optaram por instituir microrregiões, 1 (um) estado optou por instituir região metropolitana e 4 (estados) optaram por instituir Unidades Regionais de Saneamento Básico. Abaixo segue tabela esquemática para facilitar a visualização desse cenário (Tabela 8):

Tabela 8: Cenário dos modelos de regionalização no Brasil

Modelos de regionalização	Quantidade	Estados
Microrregião	12 estados	AM, BA, CE, ES, MA, PB, PR, PE, PI, RN, RR e SE
Região Metropolitana	1 estado	SC
Unidade Regional de Saneamento Básico	4 estados	AL, RS, RO e SP

Fonte: elaborado pela autora

Diante desse cenário, nota-se que 65% (sessenta e cinco por cento) dos estados brasileiros já definiram o modelo de prestação regionalizada. Cabe destacar

que a estrutura de prestação regionalizada pretende proporcionar e atrair novos investimentos públicos e, principalmente, privados, na medida em que proporciona ganho de escala, decorrente do volume operacional e financeiro, com vistas à universalização dos serviços. Além disso, tem-se que a prestação regionalizada viabiliza a uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização

Pode-se afirmar também que os 17 (dezesete) estados que já tiveram suas leis aprovadas se atentaram a uma das condições que precisa ser observada para o recebimento de recursos públicos federais não onerosos e os financiamentos com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União (por ex. Caixa Econômica Federal – CEF e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES).

Vale destacar que o incentivo legal à adoção da estrutura regionalizada de prestação dos serviços de saneamento se deve ao fato de que essa estrutura proporciona o avanço no oferecimento dos serviços em municípios deficitários, sem condições de arcar por si próprio com os custos para investimento nos serviços. Trata-se do modelo “filé com osso”<sup>58</sup>, ou, em outros termos, a associação de ativos mais rentáveis com ativos menos rentáveis. Nesse contexto, é possível utilizar o mecanismo de subsídios cruzados, por meio da associação de municípios superavitários com municípios deficitários e o compartilhamento das infraestruturas dos sistemas existentes (PAES NETO et. al. 2020, p. 10):

Os ganhos de escala tornam economicamente viável atender, no mesmo contrato, a municípios maiores e com mais recursos e municípios menores e com menos recursos. Mesclar municípios mais ricos e mais pobres segue a lógica de colocar no mesmo bloco os popularmente designados filé e osso. Dificilmente, os municípios menores e de baixo poder aquisitivo, separados ou até conjuntamente, terão condição de despertar o interesse do mercado numa licitação para os serviços de saneamento. Daí a necessidade de mesclar os municípios, a fim de viabilizar técnica e economicamente a universalização dos serviços. Como já mencionado, a regionalização também permite a adoção da política de subsídios cruzados para atender a parcelas mais pobres da população, contribuindo para a universalização dos

---

<sup>58</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 - Novo marco regulatório do saneamento básico. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 40.

serviços. Nesse sentido, o novo art. 31, caput e inc. II, da Lei nº 11.445/2007, prevê que "os subsídios destinados ao atendimento de usuários determinados de baixa renda serão, dependendo da origem dos recursos, "internos à cada titular ou entre titulares, nas hipóteses de prestação regionalizada.

Ainda em relação ao modelo "filé com osso" é importante mencionar que a regionalização permite a obtenção de ganhos decorrentes da economia de escala, por meio da redução de custos, como ensina Carlos Emmanuel Jopperto Ragazzo (2011, p. 357-8):

[...] redução de custos atrelados à internalização dos prejuízos causados ao meio ambiente e demais externalidades resultantes da atividade, melhoria na coordenação com os órgãos regulatórios e, ainda, a possibilidade de realização de subsídio cruzado intrarregional, de modo que municípios superavitários possam contribuir para o equilíbrio de tarifa ou taxa nos deficitários [...].

Na mesma obra, Ragazzo apresenta um dado interessante. A prestação dos serviços de saneamento básico é economicamente viável apenas em municípios com população maior do que 150.000 (cento e cinquenta mil) habitantes, com ganho de escala até os 500.000 (quinhentos mil) habitantes. Contudo, no Brasil, segundo estimativas do IBGE, do ano de 2021, dos municípios brasileiros, apenas 326 (trezentos e vinte e seis) possuem população acima de 100.000 (cem mil) habitantes. Isso corresponde a 5,85% do total (5.570) de municípios do país. Em outros termos, apenas aproximadamente 6% dos municípios brasileiros são economicamente viáveis para a prestação dos serviços de saneamento básico.

Embora 17 (dezessete) estados já tenham suas leis aprovadas, há ainda um caminho a ser percorrido até que a prestação regionalizada se torne efetiva. No caso dos 13 (treze) estados que optaram por região metropolitana ou microrregião, é necessário que seja criada a entidade de governança federativa. Já nos 4 (quatro) estados que optaram por instituir unidades regionais de saneamento básico, é necessário que os municípios se manifestem quanto à adesão da estrutura de governança e, na sequência, criem a entidade de governança federativa.

### 3.4 Prestação regionalizada do saneamento e governança

Feitas as considerações acerca das formas de regionalização para prestação dos serviços de saneamento e apresentado o cenário atual da regionalização nos estados brasileiros, é importante entender como viabilizar a interlocução dos entes que compõem as 12 (doze) microrregiões, as 4 (quatro) unidades regionais de saneamento básico e a região metropolitana, então instituídas, até agosto/2022. Esse é o papel da governança interfederativa que permitirá a consecução dos projetos e objetivos do conjunto desses municípios. McGee, apud Lippi (2011), explica que governança é *“o desenvolvimento da capacidade de cooperação para produção de resultados”*. Em sentido mais abrangente Lefèvre apud Lippi (2011) esclarece que a governança *“consiste num conjunto de decisões e de “fazer política”, na qual se valorizam a negociação, o estabelecimento de parcerias e a flexibilidade na composição de novas estruturas”*.

Esses conceitos, ainda que genéricos, traduzem que é no âmbito da estrutura de governança que se decide, que se estabelecem as diretrizes, os objetivos e a forma de atingi-los. Nessa linha, o Estatuto da Metrópole, diploma normativo a que o NMSB faz menção no que se refere à estrutura de governança, define governança interfederativa, em seu art. 2º, IV como *“compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”*.

Importante entender também que governança e prestação regionalizada são inseparáveis para o fim da universalização dos serviços de saneamento básico. Como mencionado, quando se institui uma forma de prestação regionalizada, é necessário que seja criada a estrutura de governança para a interlocução dos entes integrantes. Não por acaso, nas hipóteses de prestação regionalizada voluntária (unidades regionais de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada), o art. 50 do NMSB determina que os entes devem constituir a entidade de governança interfederativa (art. 50, IX) e aderir à estrutura de governança (art. 50, VIII), em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da instituição da prestação regionalizada.

Outrossim, a adesão à estrutura da prestação regionalizada é condição para o acesso a recursos federais com condições diferenciadas. Sobre esse último ponto, cabe destacar que o Estatuto da Metrópole prevê que, para que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas tenham acesso a recursos disponibilizados

pelo governo federal, é necessário que elas alcancem a gestão plena (art. 2º, III), que decorre da observância de três condições (i) formalização e delimitação, mediante lei complementar; (ii) estrutura de governança interfederativa própria; e (iii) plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual.

Feitos esses esclarecimentos, utilizando a abordagem de Santos (2017) para o objeto deste estudo, depreende-se que para a instituição de um modelo de prestação regionalizada é necessário criar uma estrutura de governança sólida e estável que permita a organização, o planejamento e a execução da prestação regionalizada dos serviços.

Para tanto, o Estatuto da Metrópole indica elementos essenciais para a composição da estrutura de governança: (i) instância executiva, (ii) instância colegiada, com participação da sociedade, (iii) órgão com funções técnico consultivas e (iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Fernando Couto Garcia (apud Santos, 2017 p. 116-117) compara a estrutura de governança à estrutura administrativa das sociedades anônimas. Com efeito, a assembleia geral, órgão responsável pela deliberação dos negócios, corresponde à instância colegiada deliberativa; a diretoria executiva, responsável pela manifestação das decisões da sociedade anônima, se equipara à instância executiva. Por fim, o conselho fiscal, cuja atribuição primordial é a fiscalização dos atos dos administradores *“por meio da verificação da regularidade de procedimentos e dos negócios realizados pela companhia, emitindo opiniões sobre relatórios, operações, (...)”*, serve de inspiração para a criação do sistema de alocação de recursos, *“a partir das opiniões emitidas pela organização pública com funções técnico-consultivas”*.

No que concerne às regiões metropolitanas instituídas entre 1973 e 1974 (RM de Belo Horizonte, RM de Salvador, RM do Rio de Janeiro, RM de São Paulo, RM do Rio Grande do Norte e RM do Pará), todas elas, observavam os 4 elementos estruturais da governança interfederativa (COSTA et al, 2018, p. 37). Já dentre as regiões metropolitanas instituídas entre 1995 e 2017 (RM da Grande Vitória, RM de Goiânia, RM de São Luís, RM da Baixada Santista, RM de Florianópolis e RM de Natal), notou-se que duas delas não possuíam sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Especificamente em relação a esse último elemento, relativo à alocação de recursos e prestação de contas, são pertinentes as afirmações de (COSTA et al, 2018, p. 41) no sentido de que:

[...] os fundos de financiamento das RMs analisadas ainda são frágeis e precisam de soluções para superar os impasses políticos e a instabilidade financeira dos entes envolvidos. Ainda que em alguns casos os fundos estejam definidos institucionalmente e com atribuições claramente definidas, as transferências de recursos não são estáveis e não apresentam montantes suficientes para atender as demandas metropolitanas.

A autonomia financeira e administrativa da estrutura de governança deve ser considerada, pois *“a mera existência de estrutura administrativa ou decisória não viabiliza a execução das funções públicas de interesse comum”* (SANTOS, 2017, p.117), nem mesmo a efetiva prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Na prática, são necessários recursos para o funcionamento da estrutura, tanto financeiros, como material (bens) e pessoas. Com efeito, é interessante que seja criado um sistema de alocação de recursos no qual participem todos os entes que aderiram à estrutura de governança.

Além do elemento estrutural relacionado ao sistema de alocação de recursos, é preciso considerar os outros elementos. Em seu estudo, Cadedo (2022) analisou 11 (onze) regiões metropolitanas (RM de São Paulo, RM de Campinas, RM de Sorocaba, RM da Baixada Santista, RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, RM de Feira de Santana, RM de Salvador, RM de Belo Horizonte, RM do Vale do Aço e RM do Rio de Janeiro), a fim de averiguar se essas regiões metropolitanas (RMs) possuem *“uma estrutura de governança operacional e que pudesse proporcionar a estruturação e prestação de serviços públicos regionalizados”*.

Para tanto, Cadedo analisou se as RMs acima citadas contavam com autarquia criada, se havia alguma atuação prática, com reunião da instância decisória e se foi identificado algum projeto de prestação regionalizada estruturado ou implementado por alguma das RMs analisadas. Dessa forma, das 11 RMs analisadas, apenas duas (RMs de São Paulo e Feira de Santana) não possuíam autarquias criadas. Contudo, em relação à atuação prática dessas RMs, Cadedo concluiu que apenas 5 RMs (Sorocaba, Baixada Santista, Belo Horizonte, Vale do Aço e Rio de Janeiro) tiveram alguma atuação. Neste quesito, para chegar a essa conclusão, o autor considerou a existência de trabalhos publicados nos sites das RMs, pesquisa, levantamento, entrevistas e estudos sobre algum tema objeto de competência da RM. Por fim, quanto

ao desenvolvimento de projeto de prestação regionalizada de serviços públicos, identificou-se apenas a RM do Rio de Janeiro com o leilão da CEDAE (CADEDO, 2022, p. 27-29).

A governança interfederativa será objeto de aprofundamento no capítulo a seguir. Neste tópico, pretendeu-se apenas demonstrar a direta e intrínseca relação entre a prestação regionalizada e a estrutura de governança interfederativa.

## **4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA**

Este capítulo tratará da governança interfederativa, a começar pelos elementos que a estruturam e estão indicados no Estatuto das Metrôpoles e, na sequência, eventuais elementos que possam ser extraídos da jurisprudência do STF. Além disso, será analisada a estrutura de governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e sua importância para viabilizar a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário na RMRJ (leilão da CEDAE). Será ainda abordado o leilão da CASAL e a instância de governança instituída no âmbito da governança na Região Metropolitana de Maceió (RMM). Por fim, será apresentado um quadro comparativo que indicará o cenário da instituição das estruturas de governança interfederativa nos estados que já finalizaram o processo de regionalização, a fim de se observar se os elementos estruturais da governança, levantados nos dois primeiros tópicos do capítulo, têm sido considerados.

### **4.1 Elementos estruturais da governança interfederativa indicados no Estatuto das Metrôpoles**

Os elementos estruturais da governança interfederativa, isto é, os principais componentes para a formação da estrutura de governança interfederativa, são encontrados na Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, comumente conhecida como Estatuto da Metrópole. O mencionado diploma normativo tem por objetivo estabelecer “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais (...) e outros instrumentos de governança interfederativa”.

Mas antes de apresentar esses elementos, cabe destacar que a mencionada Lei, em seu art. 2º, IV e IX, apresentou o conceito de governança interfederativa, bem como de governança com funções públicas de interesse comum:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum<sup>59</sup>, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.

O NMSB estabeleceu que a governança na prestação regionalizada deveria observar o disposto no Estatuto da Metrópole. Dessa forma, as URSBs precisam observar essa determinação (art. 8º, §3º do NMSB<sup>60</sup>), assim como os blocos de referência e o modelo de gestão associada. Nesses dois últimos casos, embora não haja previsão expressa no NMSB, os incisos VIII e IX do art. 50 dispõem que o acesso aos recursos federais com condições mais vantajosas está condicionado à adesão pelos municípios à estrutura de governança instituída pelas URBS, blocos de referência e pela gestão associada. Essa é uma interpretação não só legítima, como bastante razoável, na medida em que não se vislumbra a coordenação dos entes que compõem um bloco de referência ou a estrutura de gestão associada sem um arranjo de governança.

Da mesma forma, a estruturação da governança interfederativa é mandatória para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas (art. 3º, §1º do Estatuto da

---

<sup>59</sup> Art. 2º (...)

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

<sup>60</sup> “Art. 8º (...)

§ 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole)”.

Metrópole<sup>61</sup>) e até mesmo para as microrregiões, conforme entendimento do Ministro Gilmar Mendes no seu voto proferido no âmbito da ADI nº 1.842/RJ<sup>62</sup>.

Feitas essas considerações, cabe lembrar a estrutura básica da governança interfederativa indicada no art. 8º do Estatuto da Metrópole. São 4 (quatro) os eixos que compreendem a estrutura básica da governança: (i) instância executiva, (ii) instância colegiada deliberativa com participação da sociedade civil, (iii) organização pública com funções técnico-consultivas e (iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (art. 8º).

Essa estrutura de governança deve observar alguns princípios norteadores, tais como a prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, a autonomia dos entes da Federação, a observância das peculiaridades regionais e locais, a gestão democrática da cidade, a efetividade no uso dos recursos públicos e a busca do desenvolvimento sustentável (art. 6º).

Diante desse cenário normativo, é evidente que a governança interfederativa objetiva a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Para completar a análise dos elementos estruturais da governança apresentada pelo Estatuto das Metrópoles entende-se necessário analisar a jurisprudência do STF sobre esse tema. Isso porque o objetivo deste estudo é verificar se os estados, por meio de suas leis/decretos, têm considerado os elementos estruturais, na instituição da governança interfederativa no âmbito da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Dessa forma, a próxima seção cuidará da análise da discussão relativa à governança interfederativa ocorrida no âmbito da ADI nº 1.842/RJ.

## **4.2 Elementos estruturais da governança interfederativa indicados no Estatuto das Metrópoles**

---

<sup>61</sup> “Art. 3º (...)

§ 1º O Estado e os Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei”.

<sup>62</sup> “Nada obstante a discussão doutrinária quanto à possibilidade de a região metropolitana, a microrregião e o aglomerado urbano deterem personalidade jurídica própria (...), o importante é a existência de estrutura (convênio, agência reguladora, conselho deliberativo etc.) com alguma forma de participação de todos os entes envolvidos, capaz de concentrar em um órgão uniformizador e técnico, responsável pela regulação e controle do serviço de saneamento básico.”

Como visto no último tópico, o Estatuto da Metr pole dispôs acerca dos elementos estruturais normativos da governança interfederativa. Nesta sessão busca-se averiguar se há outro(s) elemento(s) que deve(m) ser considerado(s) na estrutura da governança interfederativa das presta es regionalizadas organizadas pelos Estados brasileiros.

Apenas para lembrar, a ADI n  1.842/RJ questionou dispositivos normativos que pretendiam transferir ao Estado do Rio de Janeiro competências atribuídas aos municípios. Nesta sessão, a análise da mencionada ADI se ater  apenas aos aspectos relacionados   governança.

Concluído o julgamento da ADI n  1.842/RJ, ficou definido que, após a forma o da região metropolitana, aglomera o urbana ou microrregião, a titularidade não pertenceria apenas e de forma isolada aos municípios, mas sim ao colegiado interfederativo, no âmbito do qual as decisões são impositivas. Ficou claro também que no âmbito do colegiado interfederativo não poderia haver concentra o de poder decisório em apenas um ente federado; apesar disso, não havia necessidade de o poder decisório ser paritário, isto  , um voto para cada membro (*one man, one vote*). Por fim, foi colocado que as decisões dos colegiados interfederativos não deviam ser submetidas   aprova o das respectivas assembleias legislativas.

Contudo, apesar das conclusões apresentadas, a estrutura da gestão da governança não foi um denominador comum entre os Ministros julgadores. Abaixo, apresenta-se trechos de votos de alguns ministros que demonstram a diversidade argumentativa.

Para o Ministro Nelson Jobim, o colegiado da região metropolitana   o “*somatório integrado das competências e atribu es dos municípios formadores*”. E somente aos municípios cabe decidir, no âmbito do conselho deliberativo, a forma de presta o dos serviços, tais como o saneamento básico. Ainda segundo o Ministro, o estado não deve ser parte do colegiado metropolitano, sua incumbência   apenas de instituir a região metropolitana. Nesse sentido, veja-se um trecho do voto:

[...] (1.16) Qualquer legisla o que atribua a competência executória de REGIÕES METROPOLITANAS ao ESTADO ou, de alguma forma, subordine as delibera es da AGLUTINA O a um aceite ou autoriza o da Assembleia Legislativa Estadual   inconstitucional. (1.17) Na mesma linha,   inconstitucional a legisla o complementar estadual que, ao criar a estrutura de

funcionamento da REGIÃO METROPOLITANA, vincule a indicação dos representantes municipais à autorização do GOVERNADOR DO ESTADO ou de qualquer autoridade estadual [...].

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez e de forma distinta do Ministro Nelson Jobim, entendeu que o interesse comum é comum aos municípios em conjunto com o estado:

[...] Nesse ponto, destaque-se que o mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. (...). Com efeito, a decisão e a execução colegiadas são aptas a, por um lado, garantir o adequado atendimento do interesse comum e vincular cada comunidade e, por outro lado, preservar o autogoverno e a autoadministração dos municípios. [...].

Em comentário ao voto do Ministro Gilmar Mendes, Modesto (p. 131, 2016) destaca que:

[...] Por isso, deve ser reconhecida a condição de poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado, **não sendo necessária participação paritária, desde que não haja predomínio absoluto**. Todos os municípios integrantes devem ser representados. Os que não compõem a região, mas podem ser afetados, são representados pelo estado. A participação do estado federado nesta organização é imprescindível. [...]

O Ministro Maurício Corrêa entende que o estado poderia avocar matéria municipal com alcance regional ou intermunicipal. Nesses termos, no colegiado interfederativo, os municípios teriam autonomia condicionada às diretrizes metropolitanas, que seriam fixadas com sua participação:

[...] Por outro lado, a regionalização de Municípios limítrofes, devidamente justificada, longe está de caracterizar intervenção do Estado ou mesmo usurpação da autonomia e competência municipal, antes materializa compartilhamento de atribuições e serviços públicos sob a direção executiva do Estado, em face do

seu caráter regional, o que encontra expressa autorização no ordenamento constitucional vigente.

Ponho-me de acordo com o Professor Geraldo Brindeiro, para quem "não há uma autonomia originária eventualmente restringida, mas sim, uma autonomia condicionada, desde a origem, ao possível estabelecimento de regiões metropolitanas, nos termos da disposição constitucional, quando houver condições objetivas que justifiquem a medida". Deve o Município, na hipótese, submeter-se às diretrizes metropolitanas, que, fixadas também com sua participação e por ultrapassarem seus próprios e exclusivos interesses, prevalecem em nome do bem comum, aliás base do Estado federado e democrático. [...].

Além disso, o Ministro Joaquim Barbosa é claro ao entender que estados e municípios devem decidir em conjunto:

[...] Poder-se-ia argumentar que a atividade de exploração direta ou indireta dos serviços de interesse comum somente pode ser exercida por um único ente - município ou estado. Contudo, a questão aqui apresentada é diversa. **Os municípios devem possuir algum poder de decisão, seja diretamente, seja pelo Conselho Deliberativo da região metropolitana**, de cuja composição participam representantes seus. Não é o estado o titular das competências referentes aos interesses locais, nem a criação de região metropolitana pode significar acréscimo de competências, a princípio atribuídas aos municípios. **O estabelecimento de um Conselho Deliberativo indica que estados e municípios, em conjunto, devem dispor sobre a exploração dos serviços públicos.**[...]

O Ministro Ricardo Lewandowski também entende que, após formada a região metropolitana, a titularidade dos serviços deixa de ser dos municípios individualmente e passa a ser do conjunto de municípios. Nesse caso, o Município perde algumas de suas prerrogativas que seriam exercidas individualmente.

O Ministro Teori Zavascki asseverou a ausência de uniformidade quanto à estruturação do sistema de gestão da região metropolitana e das microrregiões:

Os votos divergentes não trazem solução uniforme quanto ao sistema de gestão dessas regiões metropolitanas e microrregiões. **Há voto sustentando que deve haver a participação colegiada dos municípios envolvidos - tese do**

**Ministro Jobim** -, mas também com a **participação do Estado interessado – tese do Ministro Gilmar Mendes, de Vossa Excelência (Ministro Joaquim Barbosa), e agora do Ministro Lewandowski**. O **Ministro Nelson Jobim** discordou, porque entende que **a participação do Estado não se impõe**. Há entendimento que a gestão deve ser feita por uma nova entidade público-territorial-administrativa - estou lendo o voto de Vossa Excelência - de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Isso é expressão de Vossa Excelência, que agora **o Ministro Ricardo acrescenta que deve ter ainda a participação de entidades da sociedade civil**.

O Ministro Zavascki afirma ainda que não existe convergência quanto a questão da gestão compartilhada entre estado e municípios (o Ministro Jobim diz que o estado não deve ser parte). Além disso, não há um denominador comum sobre a participação decisória paritária, pois o Ministro Joaquim Barbosa diz que não necessariamente ela deve ser paritária. Por essa razão, Zavascki entende que apesar da indefinição quanto ao sistema constitucionalmente mais assertivo para a gestão das regiões metropolitanas, essa matéria ficará a cargo do legislador estadual. Com efeito, nas palavras do Ministro Zavascki *“independentemente desse sistema, repito, é certo que ele não pode se constituir em pura e simples transferência de competências municipais para o âmbito do Estado-membro, como ocorreu no caso em exame”*.

Assim, a ação foi julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei Complementar nº 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.

Nas discussões acima apresentadas, a estrutura de governança, quais entes deveriam ou não participar do órgão de deliberação, o peso de voto de cada ente, a necessidade de participação da sociedade civil, foram pontos de divergência entre os ministros. Contudo, um ponto convergente foi que nenhum ente poderia concentrar em si mesmo o poder decisório no âmbito do colegiado deliberativo. Após a análise da ADI nº 1.842/RJ, é possível complementar os 4 (quatro) elementos estruturantes da governança interfederativa com mais um elemento, que guarda relação com a instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil.

Com efeito, conforme a jurisprudência do STF, a instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil, deve evitar a concentração de poder decisório em apenas um ente. Dessa forma, entende-se que, para a análise da observância dos elementos estruturais da governança interfederativa, pelos estados, devem ser considerados os seguintes elementos:

- a. instância executiva;
- b. instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil;
- c. organização com funções técnico-consultivas;
- d. sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas; e
- e. evitar a concentração de poder decisório em apenas um ente.

Diante desse cenário, antes de passar à análise do cenário de aprovação das leis/decretos estaduais que instauraram as instâncias de governança interfederativa no âmbito da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, serão apresentados dois recentes casos que evidenciam a relevância de uma estrutura de governança sólida para o realização de um processo de concessão dos serviços de saneamento à iniciativa privada. São eles o leilão da CEDAE e o leilão da CASAL.

#### **4.3 A estrutura de governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e o leilão da CEDAE**

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) foi instituída em 1974 e sua composição é regida pela Lei Complementar Estadual nº 184/2018. Sua atuação basicamente se dá em torno de três assuntos: (i) ordenamento urbano e territorial; (ii) saneamento básico e (iii) mobilidade urbana.

No que se refere aos órgãos responsáveis pela governança da RMRJ é importante destacar o papel das três principais instâncias: (i) o Conselho Deliberativo que possui competência decisória; (ii) o Instituto Rio MetrÓpole e (iii) o Conselho Consultivo. Há ainda um fundo de desenvolvimento metropolitano ao qual cabe o financiamento para o desempenho de suas atribuições.

O Conselho Deliberativo é composto pelo governador do estado (presidente do Conselho), pelos prefeitos dos municípios que compõem a RMRJ e por representantes da sociedade civil. A titularidade da RMRJ está a cargo do Conselho

Deliberativo. Em outros termos, o Conselho deliberativo aprova e define as diretrizes relacionadas aos temas debatidos.

O Instituto Rio Metr pole, por sua vez,   a autarquia de natureza executiva que tem por incumbência “*executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo (...) bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribui es*” (art. 13 da Lei Complementar n  184/2018). Na prática, para estrutura o de um projeto de presta o de serviços regionalizados, cabe ao Instituto Rio Metr pole realizar os estudos ou deleg -los a terceiros, acompanhar e conduzir a licita o instaurada para contratar os serviços de forma regionalizada, além de ser responsável pelo acompanhamento e fiscaliza o do projeto. O Instituto Rio Metr pole   composto por um presidente e cinco diretores indicados pelo governador do estado e aprovados pelo Conselho Deliberativo.

O Conselho Consultivo (CCRMRJ)   um órgão sem natureza decisória que tem por objetivo proporcionar o debate entre os municípios que compõem a RMRJ, a sociedade civil e demais interessados. O CCRMRJ   composto por 47 (quarenta e sete) membros nomeados pelo governador do estado, na condi o de presidente do Conselho Deliberativo.

Por fim, os recursos do fundo de desenvolvimento metropolitano servem para dar suporte às despesas de custeio e de investimento da RMRJ.

Apresentada a estrutura de governança da RMRJ, cabe destacar o processo de tomada de decisão que ocorre no âmbito do Conselho Deliberativo. Nos termos do art. 10 da Lei Complementar n  184/2018 os votos são atribuídos aos membros do Conselho com os seguintes pesos (Tabela 9):

Tabela 9: Peso dos votos dos membro do Conselho Deliberativo da RMRJ

<b>Membros do Conselho Deliberativo</b>	<b>Voto (peso)</b>
Estado do Rio de Janeiro	25
Município do Rio de Janeiro	15
Municípios com até 100.000 mil habitantes	01 por município
Municípios entre 100.001 e 250.000 habitantes	02 por município
Municípios entre 250.001 e 500.000 habitantes	04 por município
Municípios entre 500.001 e 1.000.000 habitantes	06 por município
Municípios acima de 1.000.000 habitantes, exceto município do Rio de Janeiro	08 por município

Sociedade Civil	01 para cada representante
<b>Total de votos</b>	<b>105</b>

Fonte: elaborada pela autora com base na Lei Complementar nº 184/2018

Como se observa, o estado do Rio de Janeiro em conjunto com o Município do Rio de Janeiro possui peso de 40 votos, representando 38% do total de votos. Esse cenário evita o predomínio do interesse dos entes mais influentes em termos econômicos e de população na RMRJ.

No que se refere à tomada de decisões, a Resolução do Conselho Deliberativo nº 01/2019 dispõe (art. 15) que as deliberações do Conselho Deliberativo dependem da aprovação de 3/5 dos votos dos membros e do voto favorável da maioria simples do total de conselheiros presentes no momento da votação.

O papel da RMRJ foi fundamental no planejamento e gerenciamento do leilão da CEDAE. A esse respeito, cabe esclarecer que o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) estruturou a parte técnica do projeto de concessão de parcela dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto da CEDAE. Os estudos e a documentação elaborada pelo BNDES foram finalizados no início de 2020. Em dezembro de 2020, o Conselho Deliberativo se reuniu e aprovou a resolução de delegação, o edital de licitação e anexos, o contrato de concessão e anexos, o convênio de cooperação, o contrato de gerenciamento, o contrato de interdependência, o contrato de produção de água e o termo de rescisão dos contratos de programa vigentes. É importante destacar que o Município do Rio de Janeiro votou contra o projeto de concessão, com a justificativa de que a cidade do Rio de Janeiro iria realizar a própria concessão de forma não regionalizada. A seguir o registro em ata da Reunião do Conselho Deliberativo da RMRJ onde consta a explicação do prefeito Claudio Dutra:

[...] Pediu a palavra o representante do Município do Rio de Janeiro, Sr. Claudio Dutra, que vota contra a aprovação deste item, registrou que os documentos apresentados para votação neste item foram amplamente discutidos por iniciativa do Município do Rio e foi plenamente atendido pelo BNDES, que tecnicamente melhorou alguns pontos, mas o Prefeito entende que o Município do Rio de Janeiro tem condições de realizar sua própria concessão. [...]

Mesmo com o posicionamento contrário do Município do Rio de Janeiro, o projeto de concessão da CEDAE foi aprovado. Na mesma reunião, foram delegadas ao Estado do Rio de Janeiro as atividades de organização, gerenciamento e promoção da licitação da prestação regionalizada dos serviços, inclusive da licitação e autorizada a expansão da área de concessão, para adesão de municípios não integrantes da RMRJ, a fim de proporcionar ganhos de escala aos serviços prestados e tornar mais atrativo o projeto à iniciativa privada. Cabe destacar que, nesse caso, o NMSB não foi diretamente aplicado, pois o edital e os anexos da concessão foram colocados para consulta pública antes mesmo da publicação do NMSB. Noutras palavras, o processo que levou ao leilão da CEDAE teve início antes da publicação do NMSB.

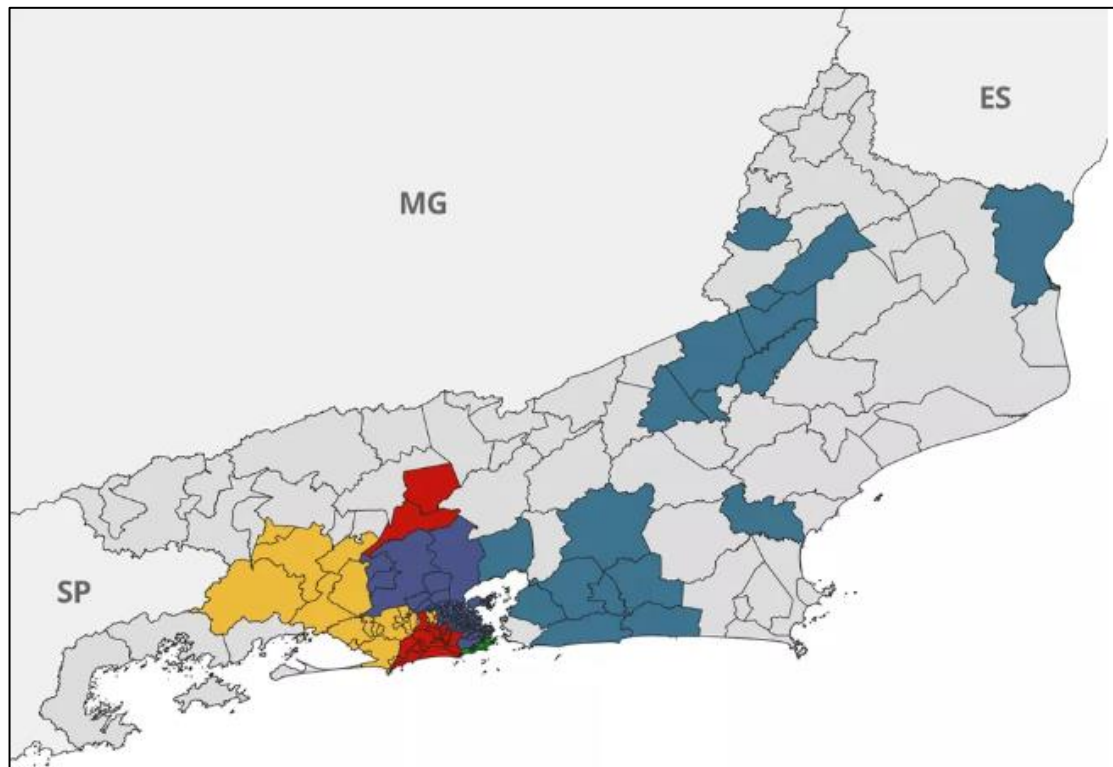
Apresentada a estrutura de governança da RMRJ, passa-se à análise dos obstáculos havidos no processo de concessão dos serviços de água e esgoto, tendo em vista questões políticas, travestidas de conflitos relacionados à titularidade.

#### **4.3.1 O leilão da CEDAE: a questão da titularidade por detrás das cenas**

No dia 30 abril de 2021, ocorreu a concessão da prestação regionalizada dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares de alguns municípios do Rio de Janeiro. Essa concessão ficou conhecida como “leilão da CEDAE”. Foram objeto dessa concessão os serviços de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgotamento sanitário e de gestão comercial até então prestados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE). Após a concessão, a CEDAE permaneceria com a captação e tratamento de água de 13 municípios da Região Metropolitana (RM), com operação dos grandes sistemas: Guandu, Imunama, Laranjal e Lajes, além da venda de água tratada para as concessionárias vencedoras do leilão.

Os municípios foram divididos em 4 blocos para licitação, sendo que a cidade do Rio de Janeiro foi subdividida em bairros e inseridas nos blocos, conforme imagem abaixo (Figura 5):

Figura 5: Blocos da licitação CEDAE



<p><b>BLOCO 1</b> R\$ 4,036 bilhões*</p> <p><b>Capital (18 bairros da Zona Sul)</b></p> <p>Aperibé Cachoeiras de Macacu Saquarema Tanguá São Sebastião do Alto Cambuci Cantagalo Casimiro de Abreu Cordeiro Duas Barras Itaboraí Itaocara Rio Bonito São Francisco de Itabapoana São Gonçalo Magé Maricá Miracema</p>	<p><b>BLOCO 2</b> R\$ 3,172 bilhões*</p> <p><b>Capital (20 bairros da Zona Oeste)</b></p> <p>Miguel Pereira Paty do Alferes</p> <p><b>BLOCO 3</b> R\$ 908,108 milhões*</p> <p><b>Capital (22 bairros da Zona Oeste)</b></p> <p>Itaguaí Pirai Paracambi Rio Claro Pinheiral Seropédica</p> <p><b>BLOCO 4</b> R\$ 2,503 bilhões*</p> <p><b>Capital (106 bairros do Centro e Zona Norte)</b></p> <p>Belford Roxo Nova Iguaçu Duque de Caxias Queimados Japeri Mesquita São João de Meriti Nilópolis</p>
---	--

Fonte: G1

Após a publicação do Edital, por meio do Decreto Estadual nº 47.422 de 23 de dezembro de 2020, pelo Governador, iniciou-se um conflito político-normativo em

torno do leilão da CEDAE. Inicialmente, o mencionado conflito ocorreu pelo fato de o Decreto Estadual ter fixado, em seu art. 3º<sup>63</sup>, que o prazo para a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro seria de 35 anos, o que supostamente violava o disposto no art. 3º<sup>64</sup> da Lei Estadual nº 2.831/1997, que estabelece o prazo de 25 anos para as concessões estaduais.

Cabe destacar que os “considerandos” do Decreto Estadual apresentaram justificativas relacionadas à competência comum dos entes federados para implementar políticas públicas de melhorias nas condições do saneamento básico<sup>65</sup>. Além disso, indicou a necessidade de compartilhamento de responsabilidade entre os entes federados para viabilizar a ampliação dos serviços de saneamento básico<sup>66</sup> e, por fim, destacou que, apesar de o Estado, por meio de delegação dos municípios, ter assumido a responsabilidade<sup>67</sup> na condução do processo licitatório de concessão, os municípios permanecem responsáveis pelo planejamento, fiscalização e acompanhamento dos resultados das concessões<sup>68</sup>.

Diante desse contexto, alguns deputados estaduais propuseram junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 0001674-76.2021.8.19.0000) em face do art. 3º do Decreto Estadual nº 47.422/2020,

---

<sup>63</sup> Art. 3º - O prazo da concessão dos serviços objeto do presente Decreto será de até 35 (trinta e cinco) anos somados ao período inicial de operação assistida do sistema, em conformidade com as normas e os termos do Edital de licitação e seus anexos”.

<sup>64</sup> “Art. 3º - O prazo do contrato de concessão não poderá exceder a 25 (vinte e cinco) anos, permitida a prorrogação, por uma só vez e, no máximo, por igual período, desde que comprovada a prestação adequada do serviço”.

<sup>65</sup> “CONSIDERANDO ser de **competência comum dos entes públicos integrantes das três esferas federativas**, nos termos do art. 23, inc. IX, da Constituição, implementar políticas públicas e programas que assegurem, de forma eficiente e economicamente sustentável, melhorias nas condições de saneamento básico;”.

<sup>66</sup> “CONSIDERANDO a necessidade de **compartilhamento interfederativo de responsabilidades para que se viabilize a ampliação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado**, em atendimento aos prazos legalmente estabelecidos, assim como a necessidade de proteção ao meio ambiente; - que a Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e, dentre os princípios fundamentais elenca a prestação regionalizada dos serviços com o **objetivo de gerar ganhos de escala e propiciar a universalização** e a viabilidade técnica e econômico-financeira do saneamento básico, **admitindo a cooperação federativa para o exercício de funções públicas**, tais quais a prestação, organização, fiscalização e regulação;”.

<sup>67</sup> “CONSIDERANDO que o Estado do Rio de Janeiro, por meio de delegação dos titulares dos serviços, assumiu a responsabilidade pela condução do processo de concessão regionalizada dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário;”.

<sup>68</sup> “CONSIDERANDO **que, não obstante o papel desempenhado pelo Estado do Rio de Janeiro, os titulares dos serviços remanesçam responsáveis pelo planejamento, fiscalização e acompanhamento dos resultados das concessões contratadas (...)**”.

que fixou o prazo de 35 anos para a concessão. Em decisão monocrática, no dia 16 de abril de 2021, o Desembargador Adolpho Andrade Mello deferiu parcialmente o pedido liminar *“apenas para reduzir o prazo de concessão de trinta e cinco anos para vinte e cinco anos, isto se entre a presente decisão e o leilão de concessão, não ocorrer alteração por meio de lei em sentido estrito que venha a ampliar o prazo dos contratos de concessão para trinta e cinco anos”*.

Nesse ínterim, cabe mencionar que no âmbito da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo nº 57/2021 que tinha por objetivo suspender os efeitos do Decreto Estadual nº 47.422/2020.

O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, agravou da decisão do Desembargador Adolpho Andrade Mello. Contudo, no dia 19 de abril de 2022, a decisão foi mantida, sob o mesmo argumento de que o Decreto Estadual nº 47.422/2020 extrapolou os limites impostos de regulamentar e executar a legislação, pois previu prazo maior do que aquele indicado na Lei Estadual nº 2.831/1997. Cabe destacar que o Estado do Rio de Janeiro argumentou que o prazo da concessão de 35 anos foi definido após a elaboração de estudos econômicos desenvolvidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e que a manutenção da decisão monocrática do Desembargador colocaria em risco todo o processo licitatório.

Diante da manutenção da decisão pelo TJRJ, o Estado do Rio de Janeiro apresentou junto ao STF pedido de suspensão liminar (SL nº 1.446/RJ). No dia 22 de abril de 2021, o Ministro Luiz Fux deferiu medida liminar para *“sustar os efeitos da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de modo a reestabelecer a plena eficácia do Decreto nº 47.422/2020, do Governador do Rio de Janeiro, até ulterior decisão no presente incidente, com fundamento no § 7º do art. 4º da Lei 8.437/92”*. Em sua decisão, o Min. Luiz Fux apresentou o seguinte argumento:

[...] À luz do julgamento da ADI 1.842, revela-se, neste juízo sumário e sem prejuízo de ulterior revisão, a impossibilidade de invocação da Lei Estadual nº 2.831/1997 como limitadora do prazo de concessão de serviços cuja titularidade não pertence exclusivamente ao Estado do Rio de Janeiro, mas antes ao conjunto de Municípios integrantes da Região Metropolitana, sob pena de ferimento da autonomia federativa dos municípios conglomerados, donde exsurge o *fumus boni iuris* da alegação formulada pelo Estado autor.[...].

Apesar da decisão do Min. Luiz Fux, sobreveio no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região decisão proferida no âmbito do Mandado de Segurança nº 0101354-84.2021.5.01.0000, que determinou a suspensão do leilão da CEDAE, nos seguintes termos:

[...] o procedimento licitatório da concessão dos serviços de saneamento de esgoto e abastecimento de águas de que trata o presente *mandamus* até que seja apresentado estudo circunstanciado de impacto socioeconômico na relação com os trabalhadores da empresa de economia mista estadual, seus prestadores de serviços e terceirizados. [...]

Em face dessa decisão, no dia 28 de abril de 2021, o Ministro Luiz Fux entendendo que o conteúdo da decisão proferida no Mandado de Segurança coincidia com a decisão cautelar de suspensão de liminar, concedeu Extensão na Suspensão de Liminar nº 1.446/RJ para reestabelecer o andamento do leilão da CEDAE, previsto no Decreto nº 47.422/2020.

Cabe lembrar que o leilão estava agendado para ocorrer no dia 30 de abril de 2020. Toda essa discussão judicial, inevitavelmente, trouxe diversas inseguranças ao mercado e aos potenciais interessados no leilão.

Por fim, um dia antes do leilão, no dia 29 de abril de 2021, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, em exercício, Claudio Castro, publicou um Ato do Governador, resolvendo prosseguir com o procedimento licitatório no dia 30 de abril de 2021. Destaca-se que os *considerandos* do Ato do Governador dispuseram que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e os municípios dela não integrantes são competentes para delegar a prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário:

**ATO DO GOVERNADOR EM EXERCÍCIO  
DE 29 DE ABRIL DE 2021**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, em exercício, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, e tendo em vista o que consta no Processo nº SEI-150001/005103/2021,

**CONSIDERANDO** que a **competência para delegar os serviços de concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário não é do Estado do Rio de Janeiro, mas da Região**

**Metropolitana e dos Municípios dela não integrantes**, conforme reconhecido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 1.842;

**CONSIDERANDO** os termos do art. 11, VII, da Lei Complementar Estadual nº 184/2018, que instituiu a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, e dos artigos 3º e 5º da Lei federal nº 13.089/15 (Estatuto da MetrÓpole), bem como que os Municípios ali elencados como metropolitanos **transferiram à Região Metropolitana (organismo interfederativo) a titularidade dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário**; (...)

**CONSIDERANDO** que **o Estado atua como representante dos titulares** do serviço público, indicado para facilitar a gestão da concessão, com a diminuição dos custos de transação; (...)

**CONSIDERANDO** o conteúdo da SL 1.446 MC/RJ, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, bem como o teor das decisões proferidas por Sua Excelência, que deferiu o pedido liminar do Estado do Rio de Janeiro para sustar os efeitos da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro - TJRJ, bem como da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 0101354-84.2021.5.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional do trabalho - 1.ª Região;

**RESOLVE:**

**PROSSEGUIR** com o procedimento licitatório da concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e de serviços complementares dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, cujo leilão ocorrerá no próximo dia 30 de abril de 2021, às 14h, na sede da B3, na cidade de São Paulo.

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2021

CLAUDIO CASTRO

Governador em exercício

Fonte: DOE RJ 29/04/2021 - Parte I - Poder Executivo

A despeito das disputas político-normativas que envolvem o leilão da CEDAE<sup>69</sup>, o cenário acima apresentado reflete as discussões havidas no âmbito da ADI nº 1.842/RJ, no que se refere à titularidade dos serviços de saneamento básico. Além disso, expõe a relevância da governança interfederativa bem estruturada para a concessão dos serviços. Como se pode perceber, os municípios titulares dos serviços, no âmbito do Conselho Deliberativo, delegaram ao Estado do Rio de Janeiro a responsabilidade de condução do processo de concessão regionalizada dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário. Porém, conforme ato do governador, embora o Estado tenha assumido esse papel, é da região metropolitana

---

<sup>69</sup> Os deputados estaduais argumentaram no âmbito da RI n. 0001674-76.2021.8.19.0000 que o Decreto nº 47.422/2020 tinha por objetivo “cindir a CEDAE sem autorização legislativa, subtraindo-lhe totalmente o dever de captar, transportar, tratar e dar destinação final ao esgoto urbano, além da atribuição de distribuir água potável em vários municípios fluminenses que se associaram com essa finalidade”. Esse ponto não foi reconhecido pelo Desembargador no julgamento da RI.

do Rio de Janeiro e dos municípios dela não integrantes a prerrogativa de conceder ou não os serviços de saneamento; o que decorre de sua titularidade para tanto.

#### **4.4 O leilão da CASAL e a instância colegiada deliberativa instituída no âmbito da governa na Região Metropolitana de Maceió**

Em setembro de 2020, a BRK Ambiental venceu o leilão da Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL) para prestar os serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto em 13 cidades da região metropolitana de Maceió. Ocorre que, em decorrência desse leilão, foram ajuizadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) as ADIs nº 6.573 e nº 6.911.

As mencionadas ADI foram julgadas em conjunto em função da unidade e correlação do objeto de cada uma delas. Para este estudo, merece atenção apenas a impugnação feita pela ADI nº 6.911 ao art. 8º da Lei Complementar Estadual nº 50/2019 que dispõe sobre a, instância colegiada deliberativa do Sistema Gestor Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió (RMM). O mencionado artigo indicou que a instância colegiada deliberativa seria composta pelos prefeitos dos 13 (treze) municípios que compõem a RMM, cujos votos em conjunto tem peso 40 (quarenta), 4 (quatro) representantes do Poder Executivo Estadual, indicados pelo Governador, cujos votos em conjunto tem peso 40 (quarenta), 3 (três) representantes da Assembleia Legislativa, indicados pelo Presidente da Assembleia, cujos votos terão peso conjunto de 15 (quinze) e 5 (cinco) representantes da sociedade civil, designados pelo Governador, cujos votos em conjunto terão peso 5 (cinco), conforme Tabela abaixo:

Tabela 10: Peso dos votos dos membros da Instância Colegiada Deliberativa RMM

<b>Membros da Instância Colegiada Deliberativa</b>	<b>Voto (peso)</b>
13 Prefeitos Municipais	40
4 Representantes do Executivo Estadual	40
3 Representantes da Assembleia Legislativa	15
5 Representantes da Sociedade Civil	5
<b>Total de votos</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pela autora com base na Lei Complementar nº 50/2019

Diante desse cenário, analisando o peso dos votos distribuídos a cada ente que compõe a instância colegiada deliberativa, o Ministro Edson Fachin foi contundente ao argumentar ser alarmante o fato de o estado, junto à assembleia legislativa dispor de 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos no âmbito da instância deliberativa da RMM (Assembleia Metropolitana) e ainda os representantes da sociedade civil, com 5% (cinco por cento) dos votos, serem escolhidos pelo Governador do Estado:

[...] Para a Assembleia Metropolitana, prevê-se que os votos conjuntos de todos os prefeitos – isto é, de todos os entes municipais — somarão quarenta por cento do total de votos. O fato de que exista uma partição nos termos do critério de divisão horizontal dos poderes (quarenta por cento para o Poder Executivo estadual; e quinze por cento para o Poder Legislativo estadual), não pode desviar o intérprete do fato de que o Estado federado detém cinquenta e cinco por cento dos votos contabilizáveis. Uma vez que se considere que, na forma do art. 8º, § 6º, os representantes da sociedade civil serão escolhidos pelo Governador do Estado, a situação se torna ainda mais alarmante. É razoável supor que o Estado controla sessenta por cento dos votos tomados na Assembleia Metropolitana.[...].

Da mesma forma, a instância executiva (art. 13 da LC nº 50/2019) possui a mesma distribuição de peso de votos, 40% (quarenta por cento) ao chefe do poder executivo, 20% (vinte por cento) aos representantes da Assembleia Legislativa e 40% (quarenta por cento) aos 13 (treze) municípios em conjunto. Nesse contexto, o Ministro Fachin assim concluiu:

No caso sob análise, entendo que ao concentrar sessenta por cento do total dos votos nas instâncias deliberativas e executivas, o Estado de Alagoas define, por si só, os rumos da Região Metropolitana de Maceió.

Por essas razões, o STF entendeu pela inconstitucionalidade dos arts. 8º a 14 da LC nº 50/2019, já que se constatou a concentração decisória no estado tanto na instância deliberativa quanto na instância executiva da RMM.

A relevância desse caso reside no fato de estar previsto para o Estado de Alagoas o repasse integral do valor da outorga decorrente de concessão do serviço

público de saneamento básico da empresa privada vencedora do certame. A atuação do STF no caso, impediu que o Estado, ainda que recebesse o valor, movimentasse o numerário.

#### **4.5 Instituição da estrutura de governança interfederativa pelos estados: uma análise da observância aos elementos estruturais da governança interfederativa**

Como mencionado no Capítulo 3 deste estudo, até agosto de 2022, apenas 17 (dezesete) estados aprovaram lei, instituindo a prestação regionalizada do saneamento básico. Para finalizar a estruturação da prestação regionalizada, cada um desses estados deverá instituir suas governanças regionais.

Diferente das leis estaduais que instituíram a prestação regionalizada do saneamento, os decretos regulamentadores dessas leis e a estruturação da governança não foram destaque nos canais de comunicação e nos veículos da imprensa. Nesse contexto, o Instituto Água e Saneamento (IAS) realizou uma pesquisa com os canais de acesso à informação dos 17 (dezesete) estados com leis aprovadas. A metodologia adotada foi a seguinte:

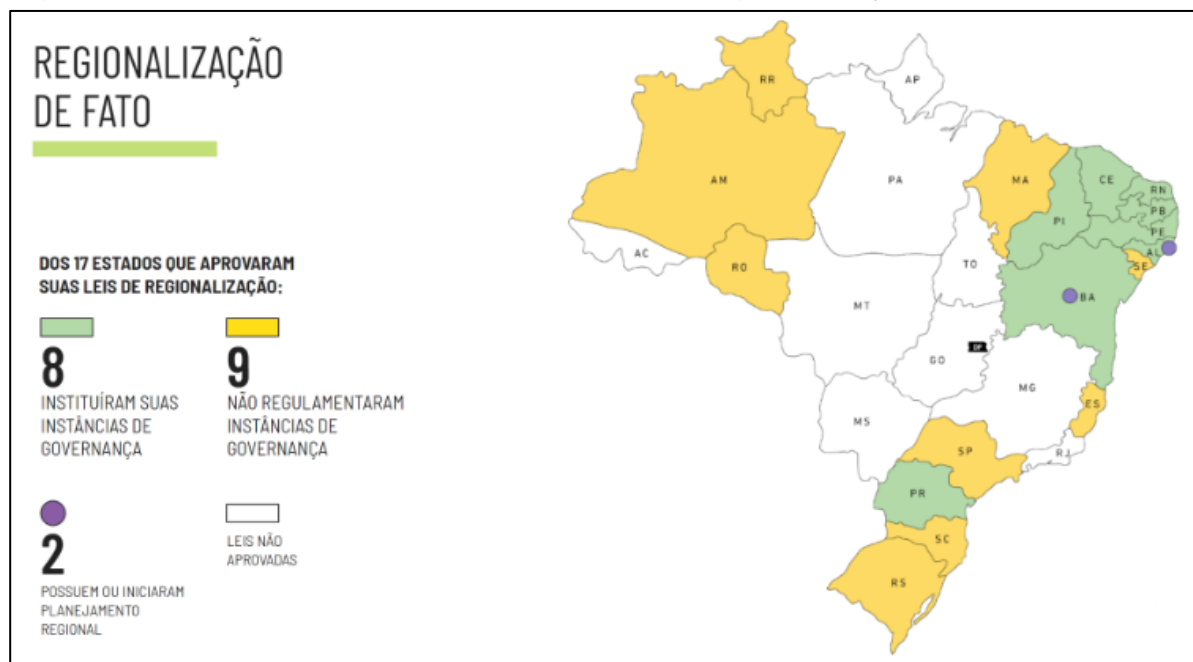
Foram mapeadas as secretarias estaduais responsáveis e enviadas cinco questões que abordavam: a regulamentação da lei estadual por meio de decretos; a instauração das governanças regionais; o status dos planos regionais de saneamento básico; se está em curso um plano estadual de saneamento básico (nesse caso não é uma exigência legal, mas temos visto uma tendência que precisa ser monitorada); e canais de informação para acompanhar as reuniões e tomadas de decisões dos conselhos e transparência sobre o planejamento nas novas regiões.

O levantamento foi feito entre os dias 21/06/2022 e 10/08/2022. Nesse período obtivemos respostas de todos os 17 estados requeridos, mas com graus de qualidade das respostas distintos. A consistência da resposta foi avaliada pela possibilidade de comprovação do informado (documento ou link que chegue até o decreto ou lei), pelo encontro do órgão ou secretaria responsável pela informação para tratar do assunto saneamento (foram muitas idas e vindas para achar esse interlocutor) e por meio de uma checagem posterior, com base nos acúmulos do Observatório do Marco Legal.

A pesquisa concluiu que, dos 17 (dezessete) estados com leis aprovadas até agosto de 2022, apenas 8 (oito) instituíram as instâncias de governança interfederativa por meio de lei/decreto e 9 (nove) não apresentaram regulamentação quanto à governança. Cabe destacar que para essa pesquisa, considerou-se a criação da estrutura de governança interfederativa, a partir da edição de lei/decreto que instaura e prevê “*um regimento provisório do colegiado e comissões técnicas e o detalhamento da definição dos representantes da sociedade civil*”<sup>70</sup>.

Dessa forma, o cenário da regionalização do saneamento, considerando a instituição das estruturas de governança interfederativa, até agosto de 2022, se apresentou da seguinte forma (Figura 6):

Figura 6: Estados que instituíram as instâncias de governança



Fonte: Instituto Água e Saneamento

Um outro aspecto muito relevante diz respeito à divulgação e ao acesso aos decretos/leis estaduais que instituíram a estrutura de governança interfederativa. A esse respeito, a pesquisa do IAS constatou que apenas os sites dos governos do estado

<sup>70</sup> Regionalização do Saneamento: apenas oito estados avançam na definição de estruturas de governança regionais. Disponível em: < <https://www.aguaesaneamento.org.br/regionalizacao-do-saneamento-apenas-oito-estados-avancam/> > Acesso em 28 de novembro de 2022.

da Bahia e da Paraíba disponibilizaram informações sobre as atas de reuniões dos conselhos deliberativos.

Apresentado o cenário, pretende-se neste tópico analisar se os decretos/leis estaduais que instauram as instâncias de governança observaram os cinco elementos estruturais no arranjo da governança interfederativa. Para tanto, será apresentada uma tabela que será formatada da seguinte forma. Na primeira coluna da esquerda, serão indicados os cinco elementos estruturais da governança interfederativa, conforme indicado no tópico 5.2 deste estudo. Na segunda coluna, constará a indicação dos artigos das leis/decretos que correspondem a cada um dos cinco elementos. Por fim, a terceira coluna apontará se o elemento estruturante foi ou não considerado.

Cabe esclarecer que a análise do elemento estrutural concernente à concentração de poder decisório em um único ente da instância colegiada adotará o seguinte critério. Caso algum ente possua mais do que 50% de peso ou de participação na instância deliberativa, será considerado que houve concentração do poder decisório. Considerando as ADIs nº 6.911 e nº 6573, que analisaram o caso da Região Metropolitana de Maceió, na hipótese de os representantes da sociedade civil serem indicados apenas pelo governo do estado, o peso de sua representatividade será considerado em conjunto ao estado, para fins de análise da concentração do poder decisório.

Feitos esses esclarecimentos, passa-se à análise dos 8 (oito) decretos/leis estaduais que instituíram as instâncias de governança interfederativa (Tabela 11):

Tabela 11: Análise das instâncias de governança instituídas pelos Estados

<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>ALAGOAS Decreto Estadual nº 74.261/2021</b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 2º Conselhos de Desenvolvimento da Unidade Regional de Saneamento Agreste Sertão – Bloco B e da Unidade Regional de Saneamento da Zona da Mata Litoral Norte – Bloco C	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 3º - composição e peso de participação: - Representante do Poder executivo: 50%	Atendido

	<p>- Prefeitos dos Municípios titulares: 40% em conjunto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O peso de cada prefeito, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município.</li> </ul> <p>- 3 participantes da sociedade civil indicados pelo governo estadual: 10 % em conjunto</p>	
Concentração de poder decisório	Considerando ter o executivo estadual metade dos votos, bem como a prerrogativa de indicar os membros da sociedade civil, entende-se que há concentração de poder decisório, pois a associação dele com os membros da sociedade civil, pode definir determinado assunto em debate.	Não atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 3º, §5º: Há menção apenas à(da) Procuradoria Geral do Estado, quando instada a se pronunciar.	Parcialmente
Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	Não indicado	Não atendido
<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>BAHIA</b> <b>Lei Complementar nº 48/2019, alterada pela Lei Complementar nº 51/2022<sup>71</sup></b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 7º Secretário-Geral eleito pelo Colegiado Microrregional	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 8º Colegiado Microrregional - Estado da Bahia: 40% - Municípios: 60% <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O peso de cada município, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município.</li> </ul> - Sociedade Civil: sem participação	Não Atendido
Concentração de poder decisório	Estado com menos de 50% de participação	Atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 6º Comitê Técnico	Atendido

<sup>71</sup> No Estado da Bahia a regionalização se deu através da instituição de 19 microrregiões e de uma Região Metropolitana, a de Salvador. Neste trabalho será analisada as normas pertinentes às Microrregiões.

Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	Art. 12 Indica que a entidade microrregional convocará audiências públicas para prestação de contas de sua gestão e da aplicação e destinação dos recursos. <sup>72</sup>	Não atendido
<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>CEARÁ Lei Complementar Estadual nº 247/2021</b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 7º Secretário-Geral eleito pelo Colegiado Microrregional	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 6º Colegiado Microrregional - Estado do Ceará: 40% - Municípios: 60% ▪ O peso de cada município, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município. - Sociedade Civil: sem participação	Não atendido
Concentração de poder decisório	Estado com menos de 50% de participação dos votos.	Atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 8º Comitê Técnico	Atendido
Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	Art. 2º, §2º indica que as microrregiões não possuem estrutura administrativa ou orçamentária própria	Não atendido
<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>PARAÍBA Lei Complementar nº 168/2021</b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 12º Secretário-Geral eleito pelo Colegiado Microrregional	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 6º Colegiado Microrregional - Estado da Paraíba: 40% - Municípios: 60% ▪ O peso de cada município, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município - Sociedade Civil: sem participação	Parcialmente Atendido, pois a sociedade civil não possui participação nas deliberações
Concentração de poder decisório	Estado com menos de 50% de participação dos votos.	Atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 8º Comitê Técnico	Atendido

<sup>72</sup> Neste caso, a análise da existência de um sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas dependeria do estudo do Regimento Interno de cada uma das 19 Microrregiões do Estado da Bahia.

Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	O Art. 10 dos Regimentos Internos <sup>73</sup> de cada uma das 4 Microrregiões indica que elas não possuem estrutura administrativa ou orçamentária própria.	Não atendido
<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>PARANÁ Lei Complementar nº 237/2021</b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 16º Secretário-Geral eleito pelo Colegiado Microrregional	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 5º Colegiado Microrregional - Estado da Paraná: 40% - Municípios: 60% <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O peso de cada município, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município</li> </ul> - Sociedade Civil: sem participação	Não atendido
Concentração de poder decisório	Estado com menos de 50% de participação dos votos.	Atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 10º Comitê Técnico	Atendido
Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	Art. 10 dos Regimentos Internos <sup>74</sup> de cada uma das 3 Microrregiões indica que elas não possuem estrutura administrativa ou orçamentária própria.	Não atendido
<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>PERNAMBUCO Lei Complementar nº 455/2021</b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 12 Secretário-Geral eleito pelo Colegiado Microrregional	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 6º Colegiado Microrregional - Estado da Pernambuco: 40% - Municípios: 60% <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O peso de cada município, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município</li> </ul> - Sociedade Civil: sem participação	Não atendido
Concentração de poder decisório	Estado com menos de 50% de participação dos votos.	Atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 8º Comitê Técnico	Atendido

<sup>73</sup> Decretos nº 41.983/2021, nº 41.982/2021, nº 41.981/2021 e nº 41.980/2021.

<sup>74</sup> Decretos nº 8.924/2021, nº 8.925/2021 e nº 8.926/2021.

Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	Art. 10 dos Regimentos Internos <sup>75</sup> de cada uma das 2 Microrregiões indica que elas não possuem estrutura administrativa ou orçamentária própria.	Não atendido
<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>PIAUI Lei Complementar nº 262/2022</b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 12 Secretário-Geral eleito pelo Colegiado Microrregional	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 6º Colegiado Microrregional - Estado da Piauí: 40% - Municípios: 60% <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O peso de cada município, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município</li> </ul> - Sociedade Civil: sem participação	Não atendido
Concentração de poder decisório	Estado com menos de 50% de participação	Atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 8º Comitê Técnico	Atendido
Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	Art. 2º, §3º indica que a Microrregião de Água e Esgoto (MRAE) do Piauí não possui estrutura administrativa ou orçamentária própria.	Não atendido
<b>Elementos estruturais da governança</b>	<b>RIO GRANDE DO NORTE Lei Complementar nº 682/2021</b>	<b>Atendimento ao elemento</b>
Instância executiva	Art. 7º Secretário-Geral eleito pelo Colegiado Microrregional	Atendido
Instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil	Art. 8º Colegiado Microrregional - Estado do Rio Grande do Norte: 35% - Municípios: 65% <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O peso de cada município, individualmente, será mensurado de acordo com o tamanho da população do município</li> </ul> - Sociedade Civil: sem participação	Não atendido
Concentração de poder decisório	Estado com menos de 50% de participação dos votos.	Atendido
Organização com funções técnico-consultivas	Art. 6º Comitê Técnico	Atendido

<sup>75</sup> Decretos nº 51.247/2021 e nº 51.248/2021.

Sistema integrado de alocação de recurso e prestação de contas.	Art. 10 dos Regimentos Internos <sup>76</sup> de cada uma das 2 Microrregiões indica que elas não possuem estrutura administrativa ou orçamentária própria.	Não atendido
---	---	--------------

Fonte: Elaborada pela autora

Após essa análise, pode-se extrair as seguintes conclusões: (i) o Estado do Alagoas estruturou a governança das Unidades Regionais de Saneamento Básico, concentrando o poder de voto no estado, na medida em que o executivo estadual possui 50% votos, bem como a prerrogativa de indicar os membros da sociedade civil que possuem peso conjunto de 10%. Assim, ao todo, o estado concentraria 60% dos votos; (ii) não foi previsto um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas em nenhum dos 8 estados analisados; (iii) por fim, à exceção do Estado do Alagoas, os 7 outros estados deixaram de considerar a participação da sociedade civil na instância colegiada deliberativa. Os demais elementos estruturais da governança, isto é, a existência de instância executiva, de organização com funções técnico-consultivas e a ausência de concentração de poder decisório (à exceção do Estado do Alagoas), foram observadas no arranjo de governança.

Especificamente em relação à ausência de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, tem-se um problema evidente. A ausência de autonomia financeira dessas microrregiões, unidades regionais de saneamento básico e região metropolitana pode ocasionar o esvaziamento operacional e gerencial de suas estruturas de governança, já que não haverá recursos para as despesas de custeio e de investimento.

Por essa razão, as leis/decretos estaduais que definem o arranjo de governança poderiam prever que o pagamento de uma porcentagem do valor da outorga obtida pela concessão dos serviços de saneamento seja destinado ao sistema integrado de alocação de recursos de cada uma das modalidades de prestação regionalizada criadas. Além disso, uma outra fonte de arrecadação de recursos que poderia ser pensada é a vinculação de parcela das receitas obtidas por meio de outorgas fixa e variável da concessão. Apenas a título exemplificativo, no caso do leilão da CEDAE, foi previsto que 5%<sup>77</sup> do valor da outorga da concessão seria

<sup>76</sup> Decretos nº 30.938/2021 e nº 30.939/2021.

<sup>77</sup> Item do Edital 5.4.2. Caberá ao ESTADO o repasse do valor referido no item 5.4 ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana no percentual de 5% (cinco por cento) do valor da

destinado ao fundo metropolitano da RMRJ, além de 0,5%<sup>78</sup> da arrecadação tarifária dentro da RMRJ.

A participação da sociedade civil nas instâncias deliberativas até então instituídas foi bastante limitada, sendo que apenas o Estado do Alagoas previu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo das URSBs. Com efeito, cabe destacar que, no caso do Alagoas, os representantes da sociedade civil são indicados pelo governador do Estado, o que pode ser um indício de que a participação social seja mais formal e não possua independência decisória do executivo estadual. Assim, considerando a participação social autônoma e independente, nenhuma das 8 legislações analisadas atenderam ao elemento estrutural ora em discussão.

Diante do cenário apresentado, entende-se que há ainda um percurso considerável para que os estados efetivem a prestação regionalizada do saneamento básico, por meio das estruturas de governança criadas. Ainda, é preciso considerar que a inobservância dos elementos estruturais da governança, especialmente a ausência de um sistema integrado de recursos e a concentração de poder decisório em apenas um ente na instância deliberativa, pode ocasionar o esvaziamento gerencial e operacional da estrutura de governança das modalidades de regionalização criadas. Sem a estrutura de governança, a prestação regionalizada fica comprometida, pois os membros microrregiões, ou das URSBs ou da região metropolitana criada, não teriam qualquer meio de interlocução necessário ao debate a às decisões para conceder ou decidir por prestar diretamente os serviços de saneamento básico, fiscalizar e atuar efetivamente como poder concedente, no exercício de sua titularidade. Em outras palavras, é no âmbito da instância colegiada da governança (titular do serviço de saneamento básico) que se debate e define os rumos da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.

Com este capítulo, pretendeu-se demonstrar os elementos estruturais da governança interfederativa, com base no que dispõe o Estatuto da Metrópole, bem

---

OUTORGA FIXA. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php> Acesso em 02 de dezembro de 2022.

<sup>78</sup> 21.3. A PROPOSTA COMERCIAL da LICITANTE deverá conter a indicação do valor da OUTORGA FIXA para o BLOCO ofertado pela LICITANTE, com duas casas decimais, e indicar o compromisso de: (...)

c) Pagar o valor de 0,5% (meio por cento) da RECEITA TARIFÁRIA arrecadada da área municipal atendida, relativa à REGIÃO METROPOLITANA, como OUTORGA VARIÁVEL ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana.

Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php> Acesso em 02 de dezembro de 2022

como com aquilo que a jurisprudência do STF preceitua. Além disso, foram analisados dois recentes leilões de saneamento, um no estado do Rio de Janeiro (leilão da CEDAE) e outro no estado de Alagoas (leilão da CASAL), a fim de demonstrar a relevância da governança no processo de concessão dos serviços de saneamento básico. Por fim, pretendeu-se demonstrar que, ainda que o processo de regionalização da prestação dos serviços de saneamento básico tenha sido finalizado em 17 estados federados, apenas 8 instituíram a estrutura de governança.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo objetivou demonstrar se os elementos estruturais da governança interfederativa têm sido observados no processos regionalização da prestação dos serviços de saneamento básico coordenada pelos estados, após o NMSB.

Para tanto, inicialmente, apresentou-se o cenário da cobertura dos serviços no Brasil. Segundo o relatório do SNIS, (2021, p.31), em 2020, 84,1% da população total (urbana e rural) contava com acesso à água e apenas 55% da população urbana contava com sistemas públicos de esgotamento sanitário. Além disso, foi indicado que, embora apenas 6% dos municípios contassem com a prestação privada dos serviços, 20% dos investimentos foram realizados pela iniciativa privada. Nesse contexto, para alcançar a universalização dos serviços, em 2033, conforme determinado pelo NMSB, a consultoria KPMG estimou que seria necessário um investimento de aproximadamente R\$ 750 bilhões de reais no setor, em menos de 15 (quinze) anos.

Para auxiliar na universalização dos serviços, isto é, disponibilizar os serviços de abastecimento de água para 99% da população e os serviços de coleta e de tratamento de esgoto para 90% da população, até o ano de 2033, o NMSB deu grande relevância ao mecanismo da prestação regionalizada dos serviços. Esse mecanismo poderá ser estruturado por meio das seguintes modalidades: região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, unidade regional de saneamento básico, bloco de referência e gestão associada. Em paralelo, o NMSB definiu, como incentivo, que a adesão a esse modelo, apesar de facultativa, em alguns casos, é uma das condições para o recebimento de recursos públicos federais não onerosos e de financiamento (art. 50, VII do NSMB).

A adesão à prestação regionalizada dos serviços de saneamento pode ser compulsória ou voluntária. No primeiro caso, os municípios são integrados de forma compulsória, por meio de leis complementares estaduais, às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões definidas pelos estados. Já no mecanismo de regionalização voluntária, os municípios podem apresentar sua manifestação quanto à adesão ou não à estrutura de regionalização criada por lei estadual, federal (unidade regional de saneamento básico e blocos de referência, respectivamente) ou pelos próprios municípios em gestão associada. Em ambos os casos, o acesso aos recursos federais não onerosos depende da adesão ao mecanismo de prestação regionalizada.

A princípio, os estados têm até o dia 31/03/2023 para definir o modelo de prestação regionalizada que será adotado, após essa data a União poderá interferir e constituir os blocos de referência. O novo governo federal, iniciado em janeiro/2023, vem buscando formas de ampliar esse prazo, a fim de não prejudicar os municípios que ainda não conseguiram definir acerca da adesão ou não ao mecanismo de prestação regionalizada (RITTNER, 2022). Se por um lado, a ideia tem por finalidade ampliar o número de municípios aptos a acessarem os recursos, por outro, a ampliação do prazo acaba por dificultar o alcance da universalização dos serviços no ano de 2033. Cabe destacar ainda que, após a definição da modalidade de prestação regionalizada, será necessário que os municípios, em 180 dias, formalizem a adesão à estrutura de governança e, após esse prazo, em mais 180 dias, instaurem a entidade de governança interfederativa.

Considerando esses marcos temporais, dentre os 26 estados brasileiros, até o mês de agosto de 2022, 17 (dezessete) já haviam aprovado a respectiva legislação<sup>79</sup>, 3 (três) contaram com a legislação em trâmite legislativo<sup>80</sup>, 3 (três) não iniciaram movimentação legislativa<sup>81</sup> e os outros 3 contavam com processos de concessão que envolvem a totalidade ou parcela dos municípios do Estado<sup>82</sup>.

A relevância da estruturação da prestação regionalizada se dá em virtude do ganho de escala, decorrente do volume operacional e financeiro, com vistas à universalização dos serviços. Contudo, após a definição da estrutura de

---

<sup>79</sup> Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Rio Grande do Sul e Maranhão.

<sup>80</sup> Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

<sup>81</sup> Acre, Pará e Tocantins.

<sup>82</sup> Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Amapá.

regionalização, é preciso seguir adiante. Com a definição, pelo conjunto dos municípios, será necessário, em qualquer das modalidades de prestação regionalizada, conceder ou realizar a prestação diretamente. Em todos os casos, essa definição só será possível no âmbito de uma estrutura de governança. Por essa razão, este trabalho buscou averiguar se os estados, após definirem a modalidade de prestação regionalizada, já organizaram a estrutura de governança. Sem ela, não há definição pelos municípios quanto à prestação dos serviços o que, por consequência, compromete a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.

Diante desse cenário, dos 17 estados com leis aprovadas, até agosto de 2022, apenas 8 instituíram as instâncias de governança interfederativa por meio de lei/decreto e 9 ainda não apresentaram regulamentação quanto à governança. A governança interfederativa é a estrutura que permitirá o compartilhamento de responsabilidades entre os municípios para definição do planejamento e da execução dos serviços de saneamento básico. É preciso compreender que sem a implementação da governança interfederativa a prestação regionalizada não se efetivará.

Importante ainda destacar que a governança interfederativa não pode ser estruturada de qualquer forma. Com efeito, realizada a análise do Estatuto da Metrópole e da jurisprudência do STF, foram identificados cinco<sup>83</sup> elementos estruturais da governança interfederativa. Considerando esses elementos, após a análise dos atos normativos dos oito estados que já instituíram a estrutura de governança, concluiu-se que há deficiências relevantes nas estruturas criadas. A primeira delas, comum aos oito estados, diz respeito à ausência de instituição de um sistema de alocação de recursos e de prestação de contas. A ausência dessa autonomia pode ocasionar o esvaziamento operacional e gerencial das estruturas de governança, já que não haverá recursos para as despesas de custeio e de investimento. Além disso, na maioria dos estados, a participação da sociedade civil nas instâncias colegiadas deliberativas não foi considerada.

A instituição da estrutura de governança nos estados não tem sido, em geral, uma temática amplamente debatida e difundida pelo poder legislativo dos estados e dos municípios. Diferentemente disso, a regionalização dos estados ganhou mais

---

<sup>83</sup> Instância executiva, órgão colegiado com participação da sociedade civil, órgão técnico-consultivo, sistema de alocação de recursos e prestação de contas e, ainda, ausência de concentração de poder decisório.

atenção no âmbito das assembleias legislativas estaduais. De fato, um dos grandes pilares do NMSB, foi a normatização da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Noutras palavras, a prestação regionalizada foi instituída com o objetivo de gerar ganhos de escala e proporcionar um caminho mais factível para o alcance da universalização dos serviços de saneamento básico. Contudo, o que pouco se discute é: como fazer com que a prestação regionalizada produza efeitos, isto é, deixe de constar apenas no NMSB e se materialize, como nos casos dos leilões ocorridos no Alagoas (CASAL) e no Rio de Janeiro (CEDAE)?

Este trabalho propõe que um dos fatores imprescindíveis à concretização da prestação regionalizada é a estruturação da governança interfederativa que considere os cinco elementos estruturais. Isso pode ser atestado pela concretização do leilão da CEDAE. A concretização desse leilão, em grande medida, pode ser atribuída à existência de uma estrutura de governança sólida, bem-organizada, com realização de reuniões periódicas, um sistema de deliberação colegiada bem definido e com autonomia financeira. O leilão da CASAL, no Alagoas, por sua vez, trouxe à tona a relevância da ausência de concentração de poder por um único ente na instância colegiada deliberativa, bem como a necessidade de distribuição equânime dos valores da outorga decorrentes da Concessão.

Nesse contexto, a inércia dos estados e dos municípios quanto à regionalização da prestação dos serviços de saneamento básico e, principalmente, quanto à omissão referente à estruturação da governança interfederativa atrai preocupação quanto ao marco de universalização dos serviços básico trazidos pelo NMSB, isto é, atender, até 2033, 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos.

A aposta do NMSB na prestação regionalizada, “*com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços*” (art. 2º, XIV), deve considerar a instituição da governança federativa, sem a qual, o alcance da universalização proposto pelo NMSB ficará comprometido.

De fato, a mudança institucional trazida pelo NMSB traz consigo obstáculos, porém, esses obstáculos, tais como as dificuldades relativas à estruturação da prestação regionalizada e a instituição da governança interfederativa, não podem servir como justificativa à manutenção do nefasto cenário de acesso aos serviços de abastecimento básico no Brasil. É preciso cautela e coragem para implementar as

disposições do NMSB, a fim de buscar a universalização do saneamento básico no país até o ano de 2033.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Decreto nº 74.261 de 07 de maio de 2021**. Dispões sobre a regulamentação da estrutura de governança das unidades regionais de saneamento básico da zona da mata litoral norte e do agreste sertão, e dá outras providências. Disponível em: <  
<https://www.imprensaoficial.al.gov.br/storage/files/diary/2021/05/DOEAL-2021-05-10-SUPLEMENTO-SPaKQTIjLOxLQQHeU2gfAusGqjyd4ScVAGvVatMyRzThe5SgrAmAe.pdf>>. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. **Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 - Novo marco regulatório do saneamento básico**. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 40.

BAHIA. **Lei Complementar nº 48 de 10 de junho de 2019**. Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Algodão, da Bacia do Paramirim, da Bacia do Velho Chico, da Bacia do Rio Grande, da Chapada Diamantina, do Extremo Sul, de Irecê, do Litoral Norte e Agreste Baiano, do Litoral Sul e Baixo Sul, do Médio Sudoeste da Bahia, do Piemonte-Diamantina, do Piemonte do Paraguaçu, do Recôncavo, do São Francisco Norte, do Semiárido do Nordeste, do Sisal-Jacuípe, da Terra do Sol, de Vitória da Conquista e do Portal do Sertão, e dá outras providências. Disponível em: <  
<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-complementar-n-48-2019-bahia-institui-as-microrregioes-de-saneamento-basico-do-algodao-da-bacia-do-paramirim-da-bacia-do-velho-chico-da-bacia-do-rio-grande-da-chapada-diamantina-do-extremo-sul-de-irece-do-litoral-norte-e-agreste-baiano-do-litoral-sul-e-baixo-sul-do-medio-sudoeste-da-bahia-do-piemonte-diamantina-do-piemonte-do-paraguacu-do-reconcao-do-sao-francisco-norte-do-semiarido-do-nordeste-do-sisal-jacuipe-da-terra-do-sol-de-vitoria-da-conquista-e-do-portal-do-sertao-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

BAHIA. **Lei Complementar nº 51 de 29 de março de 2022**. Altera a Lei Complementar nº 48 de 10 de junho de 2019, na forma que indica. Disponível em: <  
<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/09/2022-03-29-Lei-Complementar-51-Bahia.pdf>>. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 06 de março de 2022.

BRASIL. **LEI Nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 25 de abril de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842 de 10 de junho de 1998**. STF. Brasília, DF. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1714588> >. Acesso em 15 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm) >. Acesso em 22 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)> Acesso em 20 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jan. 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em 06 de março de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em : < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm) >. Acesso em 29 de abril de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm) > Acesso em 20 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm) . Acesso em 30 de abril de 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.162 de 02 de agosto de 2019**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final

ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metr pole), para estender seu âmbito de aplica o às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: < [https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/mestrado-em-poder-legislativo/orientacoes-aos-discentes/ComoCitareReferenciar\\_2020.pdf](https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/cursos/pos-graduacao/mestrado-em-poder-legislativo/orientacoes-aos-discentes/ComoCitareReferenciar_2020.pdf) >. Acesso em 15 de abril de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir   Agência Nacional de águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribui es do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a presta o por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constitui o Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condi es estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposi o final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metr pole), para estender seu âmbito de aplica o às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7) >. Acesso em 06 de março de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Aço Direta de Inconstitucionalidade nº 6.492 de 27 de julho de 2020.** STF. Brasília, DF. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908> >. Acesso em 15 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Aço Direta de Inconstitucionalidade nº 6.573 de 30 de setembro de 2020.** STF. Brasília, DF. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016654> >. Acesso em 15 de novembro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a regulariza o de opera es e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a aloca o de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, 2020. Disponível: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.588%2C%20DE%2024,de%20que%20trata%20o%20art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.588%2C%20DE%2024,de%20que%20trata%20o%20art)>. Acesso em 30 de abril de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021.** Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprova o da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de

universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. Brasília, DF, mai 2021. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10710.htm)>. Acesso em 20 de março de 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.911 de 16 de junho de 2021**. STF. Brasília, DF. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6202138>>. Acesso em 15 de novembro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.030 de 1º de abril de 2022**. Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, 2022. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11030.htm)>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>>. Acesso em 06 de março de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS. **Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento DEZ/2021: Visão Geral ano de referência 2020**. Brasília, 2021. Disponível em: < [http://antigo.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos#:~:text=Diagn%C3%B3stico%20anual%20de%20%C3%81gua%20e%20Esgoto%202021%20\(an%20de%20refer%C3%A2ncia%202020\)&text=Desde%201995%2C%20o%20SNIS%20coleta,panorama%20geral%20para%20o%20pa%C3%ADs.](http://antigo.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos#:~:text=Diagn%C3%B3stico%20anual%20de%20%C3%81gua%20e%20Esgoto%202021%20(an%20de%20refer%C3%A2ncia%202020)&text=Desde%201995%2C%20o%20SNIS%20coleta,panorama%20geral%20para%20o%20pa%C3%ADs.)>. Acesso em 12 de abril de 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Cartilha para atendimento ao Decreto nº 10.710/2021, que estabelece metodologias para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável e/ou esgotamento sanitário**. 2021. Disponível em: < <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/cartilha-para-atendimento-ao-decreto-no-10-710-2021/cartilha-para-atendimento-ao-decreto-no-10-710-2021-versao-31-12-2021-1>>. Acesso em 20 de abril de 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). **Comprovação da capacidade econômico-financeira, conforme Decreto 10.710/2021 – resultados. 2022**. Disponível em: < <https://arquivos.ana.gov.br/saneamento/recebimento-entidades-reguladoras.html>>. Acesso em 22 de abril de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Tema Repetitivo 214**. Proposta de Revisão de Entendimento firmado em tese repetitiva firmada pela Primeira Seção relativa ao Tema 414/STJ, quanto à forma de cálculo da tarifa progressiva dos serviços de fornecimento de água e de esgoto sanitário em unidades compostas por várias economias e hidrômetro único, após a aferição do consumo.

Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=414&cod\\_tema\\_final=414](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=414&cod_tema_final=414)>. Acesso em 23 de abril de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM/MS nº 888 de 04 de maio de 2021**. Altera o Anexo XX da Portaria de Consolidação GM/MS nº 5, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-888-de-4-de-maio-de-2021-318461562>>. Acesso em 23 de abril de 2022.

CADEDI, Matheus Silva. **Governança metropolitana para a prestação regionalizada de serviços de saneamento básico: o caso da RMRJ**. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) - Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, p.88, 2022.

CARVALHO, Vinícius Marques de. **O Direito do Saneamento Básico**. Coleção Direito Econômico e Desenvolvimento. V. 1. São Paulo. Quartier Latin, 2010.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 247 de 18 de junho de 2021**. Institui, no Estado do Ceará, as microrregiões de água e esgoto do oeste, do centro-norte e do centro-sul e suas respectivas estruturas de governança. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-complementar-247-2021-ce\\_416053.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-complementar-247-2021-ce_416053.html) >. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

COSTA, Marco Aurelio; *et al.* **Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto das metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas**. In: MARGUTTI, B.O; FAVARÃO, M.A.C.C (Org.). Brasil Metropolitano em foco Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Rede IPEA, Brasília 2018.

COUTINHO, Rodrigo Pereira Anjo. **Trajetória Político-Institucional do Saneamento Básico no Brasil: do PLANASA à Lei nº 14.026/2020**. Rio de Janeiro. Revista de Direito da Administração Pública: v.1, n.3, p.100-129, 2021. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/225/221> > Acesso em 19 de abril de 2022.

DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **Compreenda as principais mudanças do marco legal do saneamento básico**. Disponível em: [https://www.vlf.adv.br/noticia\\_aberta.php?id=804](https://www.vlf.adv.br/noticia_aberta.php?id=804) >. Acesso em 06 de maio de 2023.

FREIRE, André Luiz. **Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização**. In: GUIMARAES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 81-119.

FREITAS, Rafael Vêras de; TUROLLA, Frederico. **Aspectos regulatórios do "Leilão da Ceda"**. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no

Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 263-283.

GUALBERTO, Patrícia. **Empresas privadas investem quase R\$ 1 bilhão em saneamento no Rio**. AEGEA Blog, 11 de janeiro de 2023. Disponível em: <<https://aegea.blog.br/empresas-privadas-investem-quase-r-1-bilhao-em-saneamento-no-rio>>. Acesso em 13 de janeiro de 2023.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Apontamentos sobre o Decreto n. 10.710/2021 e a comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviço de saneamento básico para viabilizar a sua universalização**. in: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação) Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 167-194.

**IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2021**. Agência notícias, 27 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/31461-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2021#:~:text=Em%201%C2%BA%20de%20julho%20de.213%2C3%20milh%C3%B5es%20de%20habitantes>>. Acesso em 23 de abril de 2022.

JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze. **Os tribunais de contas e a universalização do saneamento**. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 221-234.

KMPG e ABCON. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** Junho/2020. Disponível em: <<https://home.kpmg/br/pt/home/insights/2020/06/quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.html>>. Acesso em 06 de março de 2022.

LEBEIS, Fabricio de Andrade. **Universalização dos Serviços de Água e Esgoto à População Brasileira: Desafios do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas. Brasília, p. 137. 2021.

LIPPI, Mariana Ferreti. **Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista**. In: : Cadernos Adenauer: Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, Rio de Janeiro, ano XII, nº4, p.203-218. 2011.

LORENTE, Rodrigo Fornaziero Campillo. **Gestão associada do saneamento básico por consórcio público**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016. doi:10.11606/D.107.2017.tde-01092017-095343. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-01092017-095343/pt-br.php>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; MOREIRA, Egon Bockmann. **A privatização de empresas estatais de saneamento: breve estudo do "caso Corsan"**. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.237-261.

MARQUES, Denise Helena França; CANÇADO, Cláudio Jorge; SOUZA, Plínio de Campos. **Reflexões sobre o novo marco regulatório do saneamento básico: possíveis impactos no planejamento de Minas Gerais**. Belo Horizonte, p. 38, 2021. Disponível em: < <https://saneamentobasico.com.br/acervo-tecnico/saneamento-minas-gerais/> >. Acesso em 22 de abril de 2022.

MODESTO, Paulo. **Região Metropolitana, estado e autonomia municipal: a governança interfederativa em questão**. Revista Brasileira de Direito Público - RBDP. Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 127-136, abr/jun. 2016.

MONTEIRO, Vera. **Nas regiões metropolitanas e afins a titularidade do serviço de saneamento básico é do estado**. In: GUIMARAES, Fernando Vernalha (Coord.). O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PAES NETO, José; AIETA, Vânia Siciliano. **Novo Marco Legal do Saneamento Básico – Considerações Iniciais sobre a Possibilidade de Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos e seus Impactos em Relação aos Municípios de Médio e Pequeno Porte**. Revista da Associação dos Antigos Alunos de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1. 2020. Disponível em: < <http://revistaalumni.com.br/index.php/revistaalumni/article/view/18> >. Acesso em 26 de abril de 2022.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 168 de 22 de junho de 2021**. Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança. Disponível em: < <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-infraestrutura-e-dos-recursos-hidricos/arquivos/LEICOMPLEMENTAR1682021MICRORREGIOESPARAIBA.pdf> >. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

PARAÍBA. **Decreto nº 41.980 de 01 de dezembro de 2021**. Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Litoral. Disponível em: < [https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-\\_-Decreto-no-41.980-\\_-Paraiba.pdf](https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-_-Decreto-no-41.980-_-Paraiba.pdf) >. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

PARAÍBA. **Decreto nº 41.981 de 01 de dezembro de 2021**. Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto da Borborema. Disponível em: < [https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-\\_-Decreto-no-41.981-\\_-Paraiba.pdf](https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-_-Decreto-no-41.981-_-Paraiba.pdf) >. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

PARAÍBA. **Decreto nº 41.982 de 01 de dezembro de 2021.** Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Alto Piranhas. Disponível em: [https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-\\_-Decreto-no-41.982-\\_-Paraiba.pdf](https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-_-Decreto-no-41.982-_-Paraiba.pdf). Acesso em 13 de dezembro de 2022.

PARAÍBA. **Decreto nº 41.983 de 01 de dezembro de 2021.** Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Espinharas. Disponível em: < [https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-\\_-Decreto-no-41.983-\\_-Paraiba.pdf](https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-12-01-_-Decreto-no-41.983-_-Paraiba.pdf) >. Acesso em 13 de dezembro de 2022.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 237 de 09 de julho de 2021.** Institui as Microrregiões dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário do Oeste, do Centro-Oeste e do Centro-Litoral e suas respectivas estruturas de governança. Disponível em: < [https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-07-09-\\_-Lei-Complementar-237-\\_-Parana.pdf](https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-07-09-_-Lei-Complementar-237-_-Parana.pdf) >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PARANÁ. **Decreto nº 8.921 de 1º de outubro de 2021.** Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Centro-Litoral. Disponível em: < <https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do?action=pgLocalizar&enviado=true&dataInicialEntrada=01/10/2021&dataFinalEntrada=01/10/2021&numero=11030&search=8924&diarioCodigo=3&submit=Localizar> >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PARANÁ. **Decreto nº 8.925 de 1º de outubro de 2021.** Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Centro-Leste. Disponível em: < <https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do?action=pgLocalizar&enviado=true&dataInicialEntrada=01/10/2021&dataFinalEntrada=01/10/2021&numero=11030&search=8924&diarioCodigo=3&submit=Localizar> >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PARANÁ. **Decreto nº 8.926 de 1º de outubro de 2021.** Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Oeste. Disponível em: < <https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do?action=pgLocalizar&enviado=true&numero=11030&dataInicialEntrada=&dataFinalEntrada=&search=8926&diarioCodigo=3&imagemVerificacao=bgl&pg=0&submit=Localizar&localizado=r> >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 455 de 13 de julho de 2021.** Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Sertão e da RMR Pajeú e respectivas estruturas de governança. Disponível em: < <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=455&complemento=0&ano=2021&tipo=&url=#:~:text=%C2%A7%20%C2%BA%20No%20caso%20de,Microrregi%C3%A3o%20subscrever%C3%A1%20o%20respectivo%20contrato> >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 51.247 de 24 de agosto de 2021.** Institui o Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto RMR-Pajeú. Disponível em: <

<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-09-24-Decreto-no-51.247-Pernambuco.pdf> >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 51.248 de 24 de agosto de 2021**. Institui o Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Sertão. Disponível em: < <https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-09-24-Decreto-no-51.248-Pernambuco.pdf> >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

PIAUI. **Lei Complementar nº 262 de 30 de março de 2022**. Institui a Microrregião de Água e Esgoto do Piauí – MRAE e sua respectiva estrutura de governança, altera a Lei Complementar nº 246, de 30 de dezembro de 2019. Disponível em: < <https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/2022-03-30-Lei-Complementar-262-2022-Piaui.pdf> >. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

**Porque quase metade do Brasil não tem acesso a rede de esgoto**. BBC News Brasil, 26 de agosto de 2019 Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/08/por-que-quase-metade-do-brasil-nao-tem-acesso-rede-de-esgoto.html>> Acesso em 31 de janeiro de 2023.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Jopperto. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. 1. ed. São Paulo: Renovar, 2011, p. 500p.

**Regionalização do Saneamento: apenas oito estados avançam na definição de estruturas de governança regionais**. Instituto Água e Saneamento, 29 de setembro de 2022. Disponível em: < <https://www.aguaesaneamento.org.br/regionalizacao-do-saneamento-apenas-oito-estados-avancam/> >. Acesso em 11 de dezembro de 2022.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. **Regionalização e Autonomia Municipal**. Revista Internacional da Academia Paulista de Direito. N. 7. Nova Séria. Edição Especial. 2021. Disponível em: < <https://apd.org.br/wp-content/uploads/2021/04/17-TEXTO-14-POLIFONIA-7.pdf> >. Acesso em 28 de abril de 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.irm.rj.gov.br/arquivos/lei-complementar-184.pdf> >. Acesso em 07 de dezembro de 2022

RIO DE JANEIRO. Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. **Ata da Reunião do dia 17 de dezembro de 2020**. Disponível em: < <Ata-6-Reuniao-do-Conselho-Deliberativo-17-12-2020.pdf> ([irm.rj.gov.br](http://irm.rj.gov.br))>. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

RIO DE JANEIRO. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. **Ato do Governador em Exercício no dia 29 de abril de 2021**. Parte I – Poder Executivo. Disponível em:

<[http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?k=60C98E20-8F5D9-4A9D-B59A-E566E04B3A861](http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?k=60C98E20-8F5D9-4A9D-B59A-E566E04B3A861)>. Acesso em 11 de dezembro de 2022.

RIO DE JANEIRO. **Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020. Processo nº 120207/000707/2020.** Concessão para Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Fornecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dos Serviços Complementares dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos.php>>. Acesso em 07 de janeiro de 2023.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 682 de 15 de julho de 2021.** Institui as Microrregiões de Águas e Esgotos do Centro-Oeste e do Litoral-Seridó e suas respectivas estruturas de governança, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2021/mij2p7esodv2wcm4jp3qfzdjoq7jt0.pdf>>. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 30.938 de 29 de setembro de 2021.** Institui o Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Litoral – Seridó. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-09-29-Decreto-30938-Rio-Grande-do-Norte.pdf>>. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 30.939 de 29 de setembro de 2021.** Institui o Regimento Interno Provisório da Microrregião de Água e Esgoto do Central - Oeste. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-09-29-Decreto-30939-Rio-Grande-do-Norte.pdf>>. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

RITTNER, Daniel. **Governo vai adiar prazo da lei de saneamento e dar alívio para municípios.** CNN Brasil, 22 de fevereiro de 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-vai-adiar-prazo-da-lei-de-saneamento-e-dar-alivio-para-municipios/>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2023.

SANTOS, Marcela de Oliveira. **Regiões Metropolitanas no Brasil: Regime Jurídico e Estrutura de Governança.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 181. 2017.

SILVEIRA, Daniel. **Leilão da Cedae: entenda o maior e mais importante projeto de infraestrutura recente no país.** G1. Rio de Janeiro, 30 de abril de 2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/04/30/leilao-da-cedae-entenda-o-maior-e-mais-importante-projeto-de-infraestrutura-recente-no-pais.ghtml>>. Acesso em 11 de dezembro de 2022.

VASCONCELOS, Andréa Costa de; MARCATO, Fernando S. **Serviços públicos de água e esgotamento sanitário: o subsídio direto como mecanismo de universalização.** Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 27-44, out./dez. 2015.

WHATELY, Marussia (coord.). **Saneamento 2021: Balanço e Perspectivas após aprovação do Novo Marco Legal – Lei 14.026/2020**. Instituto Água e Saneamento. São Paulo. p. 70. 2021. Disponível em: <  
<https://www.aguaesaneamento.org.br/saneamento-2021-publicacao/#:~:text=A%20publica%C3%A7%C3%A3o%20Saneamento%202021%20%2D%20Balan%C3%A7o,sancionado%20em%20julho%20de%202020>>. Acesso em 21 de abril de 2022.