

# Cadernos Jurídicos

Ano 23 - Número 62 - Abril/Junho de 2022

## Direito Urbanístico



Escola Paulista da Magistratura  
São Paulo, 2022

# Desafios e dúvidas na implementação de unidades regionais do Novo Marco Legal do Saneamento Básico

**Amanda Pauli De Rolt<sup>1</sup>**  
Advogada

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Unidades regionais: principais características; 3. Desafios e dúvidas na implementação de unidades regionais; 3.1. Modelagem; 3.2. Facultatividade; 3.3. Estrutura de governança; 4. Conclusões; Referências bibliográficas.

**Resumo:** O Novo Marco Legal do Saneamento Básico implementou incentivos em nosso ordenamento para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico. Entre as novidades, a lei criou o conceito de unidades regionais de saneamento básico, instrumento de cooperação federativa. Entretanto, a instituição e funcionamento desse instrumento está gerando desafios na adesão dos municípios titulares e dúvidas em sua modelagem jurídica e estrutura de governança para os estados instituidores, o que pode causar certa insegurança jurídica no setor.

**Palavras-chave:** Saneamento básico. Prestação regionalizada. Unidades regionais. Modelagem. Governança.

## 1. Introdução

O setor do saneamento no Brasil está longe da universalidade tão almejada, consoante metas<sup>2</sup> do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)<sup>3</sup>. Os números do setor ainda demonstram grande necessidade de melhorias. Atualmente, 100 milhões de brasileiros não têm acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgoto<sup>4</sup>. Ainda, de acordo com dados de 2018, 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada e, a cada 100 litros de água captada e tratada no Brasil, 38,5% são perdidos em razão de rompimentos, furtos e outros danos na rede de distribuição<sup>5</sup>. De acordo com a Pesquisa Nacional de

---

<sup>1</sup> Graduada em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com período de estudos na Universidade de Harvard. Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutoranda em Direito do Estado na Universidade de São Paulo. Advogada em São Paulo.

<sup>2</sup> Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

<sup>3</sup> Com o advento da Lei nº 11.445/07, foi cunhado o conceito de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. A lei definiu também as competências quanto à coordenação e atuação dos diversos agentes envolvidos no planejamento e execução da política federal de saneamento básico no país. Em seu artigo 52 a lei atribui ao Governo Federal, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a responsabilidade pela elaboração Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

<sup>4</sup> ABCON; SINDCON. *Panorama da participação privada no saneamento*. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2wbxDWg>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3xQJaLh>. Acesso em: 28 jun. 2021.

Saneamento Básico 2017 realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, 99,6% dos municípios tinham serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição, enquanto 60,3% dos municípios tinham serviço de esgotamento sanitário por rede coletora<sup>6</sup>. Em 2018, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis) divulgou que 69% da população urbana é atendida com rede coletora de esgoto e apenas 46,3% do esgoto gerado passa por tratamento<sup>7</sup>.

Além disso, no setor de manejo de resíduos sólidos, a cobertura de coleta domiciliar em relação à população total é de 92,1%, sendo que 61,9% dos municípios não possuem coleta seletiva e 55,8% das unidades de processamento são lixões, aterros sanitários e aterros controlados<sup>8</sup>. Já, para o setor de manejo das águas pluviais urbanas, apenas 66,8% dos municípios possuem cobertura de vias públicas com pavimentação e meio-fio na área urbana e 18% possuem cobertura de vias públicas com redes ou canais pluviais subterrâneos na área urbana<sup>9</sup>.

Importante destacar que a experiência do setor nos últimos anos denota que a prestação dos serviços de saneamento, em sua maioria, ocorre de forma direta pelos municípios ou eles são atendidos por empresas estatais estaduais por meio de contrato de programa ou convênio. O diagnóstico elaborado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis), referente à 2018, conta com um universo de 1.568 prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo 28 de abrangência regional, 8 de abrangência microrregional e 1.532 de abrangência local<sup>10</sup>. Atualmente, a iniciativa privada corresponde apenas a 6% dos prestadores de serviço no setor do saneamento, presente em 325 municípios brasileiros. Entretanto, mesmo com participação limitada, a iniciativa privada é responsável por 20% dos investimentos realizados no setor, nos últimos 20 anos, de acordo com o Panorama da Participação Privada no Saneamento 2019 (Abcon/Sindcon)<sup>11</sup>. Sendo assim, em sua grande maioria os prestadores desses serviços são de abrangência local e a participação do setor privado ainda é limitada.

Diante desse cenário, há expressos incentivos na Lei federal nº 14.046/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico) para a regionalização dos serviços, com a utilização do conceito de interesse comum. O que se busca é a viabilidade técnica e econômico-financeira e a criação de ganhos de escala, que têm o potencial de alcançar a universalização dos serviços, além de atender os municípios mais carentes, que não possuem a capacidade de atingir os níveis adequados de prestação dos serviços sem subsídios cruzados. O Novo Marco, com este intuito, trouxe novos instrumentos de cooperação federativa para a prestação regionalizada dos serviços, entre eles a unidade regional de saneamento básico.

Entretanto, mesmo com os incentivos implementados em nosso ordenamento pelo Novo Marco, a instituição e funcionamento da prestação regionalizada, em especial de unidades regionais, estão gerando dúvidas e desafios para os estados instituidores, o que pode causar certa insegurança jurídica no setor como será apontado a seguir, com base em constatações retiradas do estudo de casos concretos.

<sup>6</sup> IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3zEwGYm>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3xQJaLh>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3ty1RRq>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3mKLOvB>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3xQJaLh>. Acesso em: 28 jun. 2021.

<sup>11</sup> ABCON; SINDCON. *Panorama da participação privada no saneamento*. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2wbxDWg>. Acesso em: 15 jun. 2021.

## 2. Unidades regionais: principais características

O Novo Marco definiu novas formas de regionalização que combinam as modalidades compulsórias (região metropolitana, aglomerações urbanas ou microrregiões) e voluntárias (convênio de cooperação e consórcio público), criando, assim, as modalidades mistas<sup>12</sup>. A instituição de modalidades de regionalização mistas é de iniciativa dos estados ou da União e não depende dos municípios, mas a participação efetiva dos municípios, ou seja, a sua adesão, é voluntária, além de ser condicionante para a obtenção de recursos federais, conforme podemos compreender da leitura dos dispositivos da Lei federal nº 11.445/07<sup>13</sup>. São elas a unidade regional de saneamento básico e o bloco de referência (artigo 3º, inciso VI, alíneas “b” e “c” da Lei federal nº 11.445/07).

A unidade regional de saneamento básico é conceituada na alínea “b” do inciso VI do artigo 3º da Lei federal nº 11.445/2007 como uma:

*[...] 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.*

Além disso, o seu artigo 8º, § 2º estabelece que as unidades regionais devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana e que será facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento. O artigo 8-A igualmente define que é facultativa a adesão dos titulares dos serviços de interesse local às estruturas de prestação regionalizada. Nessa toada, o inciso II do § 1º do artigo 2º do Decreto nº 10.588/2020 – que regulamenta a Lei federal nº 11.445/2007 – determina que será cumprida a exigência de prestação regionalizada para alocação de recursos federais, no caso da unidade regional, com a declaração formal dos respectivos Prefeitos de adesão aos termos de governança estabelecidos em lei ordinária.

Ainda para as unidades, o § 3º do art. 8º da Lei federal nº 11.445/2007 prevê que a estrutura de governança seguirá o disposto no Estatuto da Metrôpole (Lei federal nº 13.089/2015). Assim, a gestão dos serviços poderá ser assumida por entidade interfederativa que compreenda a representação de todos os titulares membros.

<sup>12</sup> Ou híbridas, conforme apontam Jéssica Borges e Rafael Vanzella (BORGES, Jéssica; VANZELLA, Rafael. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In: DAL POZZO, Augusto (coord.). *Lei Federal nº 14.026/2020: O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020).

<sup>13</sup> 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;

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. [...]

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: [...]

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.

### 3. Desafios e dúvidas na implementação de unidades regionais

#### 3.1 Modelagem

Um dos questionamentos que surge em relação a implementação da unidade regional ao interpretar a Lei federal nº 11.445/2007, com as alterações promovidas pela Lei federal nº 14.026/2020, seria sobre a necessidade ou não da utilização de instrumentos de gestão associada, ou seja, instrumentos voluntários, em especial o convênio de cooperação para formalizar a adesão dos municípios, definir e repartir obrigações entre os entes membros.

A alínea “b” do inciso VI do artigo 3º da Lei federal 11.445/2007 determina que a unidade regional é instituída por meio de lei ordinária estadual. Por sua vez, o § 3º do artigo 8º do mesmo diploma legal define que a sua estrutura de governança seguirá o disposto na Lei federal nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole). Assim, de acordo com o Estatuto da MetrÓpole, deve compreender em sua estrutura básica: instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas; e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Além disso, conforme apontado, a adesão dos municípios deve ser realizada por meio de declaração formal dos Prefeitos.

Entretanto, surgem dúvidas sobre a forma de adesão e de implementação de decisões da instância colegiada deliberativa, entre elas, a delegação da competência de prestação, fiscalização e regulação dos serviços. Ou seja, a divisão de competências (atividades administrativas) entre os entes membros. Tanto é que observamos a utilização de outro instrumento, o convênio de cooperação, firmado entre os municípios e o estado membros para a formalização da adesão dos municípios e repartição das competências.

Ou seja, esta lacuna no ordenamento ocasiona, na prática, a utilização da forma mais convencional, que traz maior sensação de segurança jurídica para os entes federados: o convênio de cooperação. Ocorre que a instituição de unidade regional e formação de sua estrutura de governança dispensam a utilização de outro instrumento de gestão associada. A bem da verdade, questiona-se se as deliberações poderiam originar contrato de gerenciamento ou outro instituto adequado para a situação concreta. Ou até mesmo, se todo o detalhamento poderia constar em ata de deliberação do respectivo Órgão colegiado. Não podemos negar que existem dúvidas e insegurança sobre a forma que poderia ser adotada. É o que se observa nos casos a seguir, onde cada estado adotou uma modelagem.

Em São Paulo, o Projeto de Lei nº 251/2021, aprovado em 08/06/2021, dispõe sobre a criação de 4 (quatro) Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE), são elas: Sudeste, que engloba 370 municípios que têm contrato com a Sabesp; Centro, com 98 municípios; Leste, com 35 municípios; e Norte, com 142 municípios. O PL nada define sobre estas dúvidas de modelagem que podem surgir na implementação, apenas copia a estrutura determinada no Estatuto da MetrÓpole.

Em Alagoas foram criadas 2 (duas) unidades regionais por meio da Lei estadual nº 8.358/2020, a Unidade Regional de Saneamento Agreste Sertão – Bloco B e a Unidade Regional de Saneamento da Zona da Mata Litoral Norte – Bloco C, para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Após, o Estado de Alagoas

emitiu o Decreto nº 74.261<sup>14</sup> que dispõe sobre a regulamentação da estrutura de governança das unidades regionais. O Decreto determina que os municípios de cada unidade poderão aderir à estrutura por meio da celebração de contrato de gerenciamento e convênio de cooperação (instrumentos anexos ao Decreto).

Minas Gerais realizou, em maio de 2021, consulta pública de projeto de lei que institui 22 (vinte e duas) Unidades Regionais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e 34 (trinta e quatro) Unidades Regionais de Gestão de Resíduos Sólidos. O PL define que a adesão dos municípios se dará por meio de manifestação de interesse<sup>15</sup>.

Por sua vez, Rondônia instituiu uma unidade regional de saneamento básico única, abrangendo todos os 52 municípios do estado, por meio da Lei estadual nº 4.955/21. A unidade visa a prestação dos serviços públicos de fornecimento de água tratada, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais em blocos de municípios. A lei ordinária define em seu artigo 2º que a adesão dos titulares será formalizada por meio de instrumentos de gestão associada, conforme artigo 241 da Constituição Federal, ou seja, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.<sup>16</sup>

### 3.2 Facultatividade

Sobre as estruturas de prestação regionalizada tratadas na Lei federal nº 11.445/2007 a adesão dos titulares é facultativa<sup>17</sup>, conforme apontado anteriormente. Entretanto, destaca-se que a Lei trouxe forte incentivo para essa adesão: o acesso aos recursos federais. Isso porque a alocação de recursos federais encontra-se condicionada, entre outros, à estruturação de prestação regionalizada e à adesão dos titulares dos serviços à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados da sua instituição, conforme incisos VII e VIII do artigo 50 da Lei federal nº 11.445/2007.<sup>18</sup>

Todos os projetos analisados respeitam a facultatividade dos titulares de interesse local, exigida na Lei federal nº 14.026/2020. Ainda assim, não podemos negar que a facultatividade traz desafios para a estruturação de prestação regionalizada. O trato político com os municípios integrantes de unidade regional criada por lei ordinária torna-se essencial para garantir a sua adesão.

Contudo, a bem da verdade, o artigo 8º-A da Lei federal nº 11.445/2007, ao estabelecer que é facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas de prestação regionalizada, abre precedente para a insegurança jurídica e ineficácia na criação dessas estruturas. É que o interesse comum deve se sobrepôr ao interesse local, uma vez que seu objetivo é a universalização da prestação dos serviços em mais de um município, em especial para municípios com menor capacidade econômica, que não conseguem alcançar a qualidade dos serviços necessários de

<sup>14</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3xtZWhU>. Acesso em: 20 jun. 2021.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3MY5WoN>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>16</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3NXKul8>. Acesso em: 10 jul. 2021.

<sup>17</sup> Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.

<sup>18</sup> RESENDE, Natália; COHEN, Isadora; MARCATO, Fernando. Gestão Associada da Prestação dos Serviços: o que muda com o Novo Marco Legal do Saneamento? In: DAL POZZO, Augusto (coord.). *Lei Federal nº 14.026/2020: O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

forma autônoma. Sendo assim, para estruturas criadas por meio de lei complementar, a participação dos municípios deve ser compulsória.

No mesmo sentido se posicionou o STF para regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, em diversas ocasiões<sup>19</sup> <sup>20</sup>, ao entender que possuem caráter compulsório e não facultativo. Assim como cabe aos Estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, consoante artigo 25 § 3º da Constituição Federal, cabe aos Estados instituir as unidades regionais, agrupamentos de municípios não limítrofes. Apesar da criação deste instituto não constar de forma específica na Constituição, uma vez que a sua instituição é de interesse comum, semelhante às estruturas dispostas no seu artigo 25 § 3º, podemos enquadrá-la como competência residual estadual, não vedada pela Constituição, conforme seu § 1º do artigo 25<sup>21</sup>.

Ademais, assim como as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, a estrutura de governança das unidades regionais também deve seguir o disposto no Estatuto da Metrópole<sup>22</sup>, que define em seu artigo 3º § 1º que, instituídas as regiões, os entes federativos incluídos por lei estadual deverão promover a governança interfederativa. Portanto, as modalidades de regionalização que obedecem às normas do Estatuto da Metrópole independem da vontade dos municípios – pois estes possuem o dever de promover a sua governança – e têm como requisitos a edição de lei estadual instituidora da região e a caracterização do interesse comum, seja por motivos técnico-operacionais e/ou econômico-financeiros. Portanto, resta descabida a facultatividade elencada no artigo 8º-A da Lei federal nº 11.445/2007.

Vale destacar que, apesar de aqui se defender a sua compulsoriedade, em todas as estruturas regionais deve ser garantida a participação dos municípios membros, em respeito à sua titularidade e interesse local, vedada a concentração de poder decisório nas mãos de qualquer ente<sup>23</sup>.

Nesse contexto, o PL de Minas Gerais traz aspecto interessante com o intuito de mitigar a não adesão dos municípios às unidades regionais. De acordo com os seus artigos 18 e 19, caso o município opte por não aderir a nenhuma unidade, deverá apresentar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), em até 180 (cento e oitenta) dias da publicação da respectiva lei, parecer técnico fundamentado que comprove a sua capacidade de alcançar, isoladamente, as metas de universalização

<sup>19</sup> ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999.

<sup>20</sup> Importante destacar, conforme aponta Rodrigo Pagani de Souza, que a titularidade deverá ser exercida por aquele que objetive “tornar viáveis os mecanismos de planejamento, regulação e prestação requeridos para um melhor serviço à população”. (SOUZA, Rodrigo Pagani de. Planejamento dos Serviços de Saneamento Básico na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. p. 25-52. In: MOTA, Carolina (coord.). Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 25-52, p. 35). Portanto, apesar de defendermos a compulsoriedade no caso de interesse comum, a viabilidade econômica e técnica, que garanta uma melhoria nos serviços, deve ser comprovada por meio de estudos.

<sup>21</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

[...]

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>22</sup> Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: [...] § 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).

<sup>23</sup> STF, ADI 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 06/03.2013.

dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, coleta, tratamento e destinação adequada dos resíduos sólidos constantes na Lei federal 14.026/2020<sup>24</sup>. Entretanto, não restou definido o que será feito com esses estudos uma vez entregues pelos municípios. Apesar de esta exigência mitigar a não adesão dos entes locais, ela não soluciona a questão da facultatividade, que tudo indica ser prejudicial ao interesse comum, uma vez que possibilita a não adesão de municípios muitas vezes essenciais para a universalização dos serviços em caráter regional.

### 3.3 Estrutura de governança

Para as unidades regionais de saneamento básico, o § 3º do art. 8º da Lei federal nº 11.445/2007 prevê que a estrutura de governança seguirá o disposto no Estatuto da Metrópole. Assim, a gestão dos serviços poderá ser assumida por entidade interfederativa que compreenda a representação de todos os titulares membros.

De acordo com o Estatuto da Metrópole a governança interfederativa deverá ser delimitada na lei ordinária e observará as seguintes diretrizes específicas: implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão; compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Ainda, deve compreender em sua estrutura básica: instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas; e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Entretanto, existem lacunas no ordenamento sobre as efetivas competências das instâncias executiva e colegiada da governança interfederativa, especialmente no que concerne à possibilidade de exercício do poder concedente, e também sobre o conteúdo de temas, por assim dizer, difíceis, em matéria de inter-relacionamento e aplicação no âmbito dessa governança, como critérios de voto, poderes de veto, resolução de impasses, de conflitos e aportes financeiros.

Essas lacunas podem significar efetivo comprometimento do principal objetivo da prestação regionalizada, ou seja, a concentração das titularidades para atingir a universalização de serviços adequados. Nesse sentido, nas palavras de Vinicius Marques de Carvalho

<sup>24</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3xUP91J>. Acesso em: 4 jul. 2021.



(2010, p. 55-58) a maior dificuldade sobre o fenômeno metropolitano é “estruturar um padrão de relações intergovernamentais que, em um ambiente federativo, estimule a ação conjunta e não represente um obstáculo à atuação de nenhum dos entes políticos envolvidos”. Portanto, é um desafio a estruturação da governança de unidades regionais, que gera uma série de dúvidas para a Administração Pública planejadora.

Para as unidades regionais de São Paulo estas questões ainda carecem de regulação, sendo que a lei estadual remete a estrutura de governança ao disposto no Estatuto da Metrópole.

Já para as unidades regionais de Alagoas, a Lei estadual nº 8.358/2020 define que o Estado terá voto com peso de 50%, os municípios de 40% e três representantes da sociedade civil com 10%. Além disso, o seu Decreto nº 74.261 define que o peso dos votos será definido proporcionalmente à população de cada município. Ainda, atribui algumas competências para os órgãos colegiados e define nos instrumentos de gestão associada algumas competências das unidades regionais, contudo não detalha de quais estruturas específicas<sup>25</sup>. Sendo assim, permanecem grande parte das lacunas apontadas.

Minas Gerais não somente definiu a estrutura de governança das unidades regionais, como também as competências de cada instância. Além disso, definiu a composição da Instância Colegiada com a divisão dos votos, sendo 20% para o Estado e 80% distribuídos entre os municípios conforme representatividade populacional do último censo demográfico, consoante artigo 14 do PL<sup>26</sup>. Percebe-se que a proposta de Minas Gerais foi baseada em estudos detalhados, que pesaram na sua elaboração, sendo que demonstra critérios de população, interface com consórcios e contratos preexistentes e a necessidade de investimentos<sup>27</sup>. Ainda assim, permaneceram lacunas que deverão ser supridas por decreto regulador ou por decisões colegiadas.

Em Rondônia, a Lei estadual nº 4.955/21 determina que a estrutura de governança da unidade regional poderá ser constituída e regulamentada por meio de instrumentos de gestão associada, que assegure a participação dos titulares em órgão colegiado dotado de funções consultivas e de fiscalização. Já o peso dos votos será definido por decreto estadual, com base no critério populacional, assegurado 50% ao Estado. Além disso, a Lei define algumas poucas competências do órgão colegiado.<sup>28</sup>

Diante dos casos apontados, percebe-se que a forma de governança merece maior regulação, com o intuito de conferir maior segurança jurídica para os entes federados que se tornam membros de unidades regionais e para possíveis investidores. Isso porque, ao mesmo tempo que a titularidade dos municípios deve ser preservada, devem ser criados mecanismos para garantir a cooperação entre os entes para a adequada prestação dos serviços.

Ou seja, é preciso garantir a adequada aplicação desse instituto, com a participação dos entes membros, o sopesamento dos votos, de forma que vede a concentração de poder, garanta um quórum mínimo nas votações, entre outros mecanismos. Tudo com

<sup>25</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3xtZWhU>. Acesso em: 20 jun. 2021.

<sup>26</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3xUP91J>. Acesso em: 4 jul. 2021.

<sup>27</sup> TRINDADE, Karla Bertocco. Desafios da regionalização da prestação dos serviços pelo olhar de cada UF. *JOTA*, São Paulo, jun. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3NM0tm9>. Acesso em: 9 jul. 2021.

<sup>28</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3NXKul8>. Acesso em: 10 jul. 2021.

o intuito de evitar o tão comum individualismo federativo que vivenciamos<sup>29</sup>, em busca da universalização dos serviços.

#### 4. Conclusões

A prestação regionalizada é um dos pilares do Novo Marco Legal do Saneamento Básico. O seu objetivo é obter ganhos de escala e garantir viabilidade econômico-financeira dos serviços para atingir as metas de universalização. A prestação regionalizada, por incluir municípios mais e menos atraentes para o capital privado, e não necessariamente contíguos em um mesmo território de prestação, tem o potencial de que qualquer deles, mesmo que, de forma isolada, seja economicamente inviável para atrair investimento privado, não fique excluído do processo de universalização.

A Lei federal nº 14.026/2020 avança e reduz incertezas sobre o compartilhamento da titularidade, ao mesmo tempo em que incentiva arranjos regulatórios que viabilizem a política de subsídios e a prestação regionalizada dos serviços mediante a criação de aglomerados, o que é fundamental no processo de universalização dos serviços. Nesse contexto, a Lei introduziu uma nova modalidade de integração e cooperação dos titulares dos serviços: as unidades regionais de saneamento básico.

Apesar dos avanços trazidos pela Lei federal nº 14.026/2020, em especial em relação ao incentivo da prestação regionalizada dos serviços, ainda existem dúvidas e desafios na implementação das estruturas de prestação regionalizada, em especial da unidade regional.

Os projetos estaduais de unidades regionais existentes até o momento apontam de forma geral similaridade entre os textos legais<sup>30</sup> com o intuito de cumprir as novas regras implementadas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, apesar das pequenas distinções aqui apontadas. Diante da análise desses casos para o desenvolvimento deste trabalho, constataram-se dúvidas e desafios para a implementação de unidades regionais. Entre eles, dúvidas na modelagem dos projetos, em específico sobre a utilização ou não de instrumentos de gestão associada – o que pode ocasionar insegurança jurídica para os entes membros e possíveis investidores. Observa-se que a maioria dos estados apresentou preferência pela utilização de instrumentos de gestão associada para a implementação das unidades regionais, é o caso de Alagoas e Rondônia.

Apontou-se o desafio da facultatividade, que pode colocar em xeque o projeto da unidade regional, uma vez que os municípios membros podem não aderir à estrutura de governança. Esse aspecto abre precedente para a insegurança jurídica e ineficácia na criação dessas estruturas. Resta para os estados o desafio político de negociar com municípios a sua adesão às estruturas regionais. Não podemos desconsiderar que a condicionante para a alocação de recursos federais à criação de estrutura regional e adesão

<sup>29</sup> Sobre esse tema opinam Rafael de Sá, Ana Carvalho, Ycarim Barbosa, Bruna Barsch e Alberto Araújo Filho, vejamos: [...] entende-se que seja um enorme desafio, tanto para os Estados quanto para os Municípios, a implementação efetiva de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas nos moldes pretendidos pelo legislador. As diversas dificuldades, principalmente a superação de um individualismo federativo endêmico vivenciado na política brasileira, deverão ser superadas com novas formas de se governar, especialmente por meio da governança interfederativa. (MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim; CARVALHO, Ana Luíza Sousa; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Paraná, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/39IKZWX>. Acesso em: 15 jun. 2021).

<sup>30</sup> Igualmente é o entendimento de Karla Bertocco Trindade. (TRINDADE, Karla Bertocco. Desafios... Op. cit. Acesso em: 9 jul. 2021).

dos municípios funciona como forte mitigador desse desafio. Entretanto, é evidente que a facultatividade em instrumentos de prestação regionalizada que deveriam ser compulsórios prejudica a sua eficácia.

Ainda, a estruturação da governança das unidades regionais causa dúvidas aos estados instituidores, não sanadas pelo ordenamento. A Lei federal nº 14.026/2020 deixou lacunas que precisarão de maior regulação, seja por meio de decretos estaduais, seja por meio de resoluções da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), para garantir a eficácia das estruturas regionais, a supremacia do interesse comum, sem aniquilar o interesse local, entre outros aspectos vitais. A existência de competências privativas, comuns e concorrentes deve ser mais bem sistematizada, por meio da estruturação das relações intergovernamentais, ou seja, da governança, para o ótimo funcionamento dos instrumentos de cooperação federativa. Trata-se de conferir maior segurança jurídica no setor do saneamento básico para atingir a universalidade dos serviços.

Há muito a ser feito para diminuir as dúvidas, desafios e consequente contexto de insegurança no setor. É preciso encarar a segurança jurídica de um modo muito mais sério para atingir o desenvolvimento socioeconômico, que possui como pilar o saneamento básico. Caso contrário, perdurará no Brasil um cenário de subdesenvolvimento e de ausência de investimentos em infraestrutura. Conforme ensina Marcos Augusto Perez (2017, p. 867), é essencial que “o direito administrativo brasileiro tente se transformar em um terreno de maior segurança jurídica, de maior coerência, de maior sistematicidade e, consequentemente, de melhor utilização prática [...]”.

## Referências bibliográficas

ABCON; SINDCON. *Panorama da participação privada no saneamento*. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2wbxDWg>. Acesso em: 28 jun. 2021.

ABCON; SINDCON. *Panorama da participação privada no saneamento*. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3NUjhQ7>. Acesso em: 15 jun. 2021.

ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos*. São Paulo: EDIPRO, 1998.

BORGES, Jéssica; VANZELLA, Rafael. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In: DAL POZZO, Augusto (coord.). *Lei Federal nº 14.026/2020: O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO, Vinícius Marques de. Cooperação e Planejamento na Gestão dos Serviços de Saneamento Básico. In: MOTA, Carolina (coord.). *Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 55-88.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico*. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3zEwGYm>. Acesso em: 28 jun. 2021.

RANKING do Saneamento Instituto Trata Brasil 2020 (SNIS 2018). São Paulo: GO Associados, 2020.

LOBO, Luiz. *Saneamento Básico: em Busca da Universalização*. Brasília, DF: Editora do Autor, 2003.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. *As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias Público Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim; CARVALHO, Ana Luíza Sousa; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Paraná, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/39IKZWX>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. *Contrato Administrativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

PEREZ, Marcos Augusto. O mundo que Hely não viu: governança democrática e fragmentação do Direito Administrativo. Diálogo entre a teoria sistêmica de Hely e os paradigmas atuais do Direito Administrativo. In: WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (org.). *O Direito Administrativo na Atualidade: Estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. v. 1.

PHILIPPI, Mariana Gmach. *Viabilidade jurídica da captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos para a implementação dos planos intermunicipais de resíduos sólidos*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, PUCPR, Paraná, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3MW1ern>. Acesso em: 5 maio 2022.

PRYKE, Michael; ALLEN, John. Finacialising urban water infrastructure: Extracting local value, distributing value globally, *Urban Studies, FirstView*, Califórnia, p. 1-27, 2017.

RESENDE, Natália; COHEN, Isadora; MARCATO, Fernando. Gestão Associada da Prestação dos Serviços: o que muda com o Novo Marco Legal do Saneamento? In: DAL POZZO, Augusto (coord.). *Lei Federal nº 14.026/2020: O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

REZENDE, Cristina Sonaly; MARQUES, Denise Helena França. *Evolução e Perspectivas do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil*. Brasília, DF: IPEA; Santiago: CEPAL, 2012.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Planejamento dos Serviços de Saneamento Básico na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. In: MOTA, Carolina (coord.). *Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 25-52.

TRINDADE, Karla Bertocco. Desafios da regionalização da prestação dos serviços pelo olhar de cada UF. *JOTA*, São Paulo, jun. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3NM0tm9>. Acesso em: 9 jul. 2021.

TUROLLA, Frederico Araújo. *Saneamento básico: Experiência Internacional e Avaliação de Propostas para o Brasil*. Brasília, DF: CNI, 2006.