

Das leis regionalizantes do saneamento em nível estadual: a estruturação da governança entre estados e municípios

Regionalizing sanitation laws at state level: The structuring of governance between states and municipalities

Submetido(submitted): 20 June 2022

Parecer(reviewed): 25 October 2022

Revisado(revised): 7 December 2022

Aceito(accepted): 9 December 2022

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Camila Nicolai Gomes*

<https://orcid.org/0000-0003-0160-2233>

Alessandra Cristina Fagundes dos Santos**

<https://orcid.org/0000-0002-5111-6551>

João Demetrio Calfat Neto***

<https://orcid.org/0000-0003-3855-807X>

Abstract

[Purpose] *The Federal Law no. 14,026/20, known as the New Brazilian Sanitation Framework, instituted the regional provision as a principle (art. 2, XIV), reinforcing existing concepts and creating models (art. 3, VI), urging subnational entities to implement it, by imposing deadlines to the States for the creation of regional models and, to the municipalities, the adherence to governance structures, using spending power to access fiscal resources from the Union for investments in the sector.*

[Methodology/approach/design] *This article analyzes the specificities related to regionalized provision structures, their modalities, whether optional or mandatory, and repercussions on the exercise of ownership were analyzed. Once the new format of sanitation was understood, the analysis of the governance of the management of regionalized provision began, understanding its concept and debating its challenges*

*Mestre em Direito e Políticas Públicas pela UFG, pós-graduada Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera e graduada em Direito pela UFMG. Advogada, e professora. Assessora jurídica na AGR - Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos. Pesquisador do Grupo Nacional de Estudos em Saneamento Básico-GESANE na Universidade de Brasília - UnB. E-mail: cnicolaigomes@gmail.com.

**Mestranda em Direito da Empresa e dos negócios pela Universidade do Vale do Rio do Sinos. Possui MBA em PPP e Concessões pela FESPSP, em Gestão Empresarial e em Direito Empresarial pela FGV. Pós-graduada em Direito do Estado pela UFRGS e graduada em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Advogada da CORSAN, atualmente cedida para a Secretaria Municipal de Parcerias de Porto Alegre. Pesquisadora do Grupo Nacional de Estudos em Saneamento Básico-GESANE na Universidade de Brasília - UnB. E-mail: ales.santos8@gmail.com.

***Mestrando em Direito dos Negócios e Desenvolvimento Econômico e Social pela Escola de Direito de São Paulo da FVG, pela qual é também pós-graduado em Direito Societário e bacharel. É advogado de operações no setor de Infraestrutura. Pesquisador do Grupo Nacional de Estudos em Saneamento Básico-GESANE na Universidade de Brasília - UnB. E-mail: joaocalfat@gmail.com.

facing the sharing of competences resulting from the regionalized model. It analyzed the different conformations of the interfederative governance structures established in the regulatory state legislation of the already approved regionalized provision structures, identifying patterns and establishing differences between the models adopted by different federal units.

[Findings] Laws that work with regionalized provision have a reasonable degree of objectivity, but a strong concentration of decision-making power in the hands of the State was observed, to the detriment of the municipalities that, in any of the structural hypotheses, under the Constitutional perspective, harm the balance of cooperation federalism; and, in terms of the effectiveness of the model, in the case of Regional Basic Sanitation Units, it can be compromised by low adherence.

Keywords: Sanitation. Regionalization. Inter-Federative Governance.

Resumo

[Propósito] A Lei Federal 14.026/20, denominada como Novo Marco do Saneamento Brasileiro instituiu a prestação regional como princípio (art.2º, XIV), reforçando conceitos existentes e criando modelos (art. 3º, VI), induzindo os entes subnacionais a sua implementação, ao impor aos Estados prazo para a criação de modelos regionais e, aos municípios, a adesão às estruturas de governança fazendo uso do *spending power* para acesso a recursos fiscais da União para investimentos no setor.

[Metodologia/abordagem/design] Diante do novo cenário do saneamento básico, foram analisadas as especificidades referentes às estruturas de prestação regionalizadas, suas modalidades, seja elas facultativas ou obrigatórias e repercussões no exercício da titularidade. Compreendida a nova formatação do saneamento, passou-se à análise da governança de gestão da prestação regionalizada, compreendendo seu conceito e debatendo seus desafios frente o compartilhamento de competências decorrente do modelo regionalizado. Passou-se então a analisar as diferentes conformações de governança interfederativa estabelecida nas legislações estaduais regulamentadoras das estruturas de prestação regionalizadas já aprovadas, identificando padrões e estabelecendo diferenças entre os modelos adotados por unidades federais distintas.

[Resultados] Verificou-se que as leis que trabalham a prestação regionalizada têm um grau de objetividade razoável, entretanto, foi observada uma forte concentração do poder decisório nas mãos do Estado, em detrimento dos Municípios que, em qualquer das hipóteses de estrutura, sob a ótica Constitucional, fere o equilíbrio do federalismo de cooperação; e, sob aspecto da efetividade do modelo, nos casos de Unidades Regionais de Saneamento Básico, pode ser comprometido com a baixa adesão.

Palavras-chave: Saneamento. Regionalização. Governança Interfederativa.

INTRODUÇÃO

Os baixos índices de atendimento no serviço público de saneamento básico¹ constatados ao longo do tempo no Brasil estimularam a iniciativa de alteração legislativa que culminou na reforma do Marco do Saneamento, com a aprovação da Lei Federal nº 14.026/20. A nova legislação considerou que o modelo de concessões, majoritariamente para empresas estatais não permitiu o alcance da universalização do serviço de esgotamento sanitário, propondo modificações relacionadas ao âmbito geográfico de prestação, vinculando-o à regionalização e tangenciando até mesmo a titularidade do serviço.

A lógica vigente na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até então era uma delimitação do serviço em nível estadual, por meio da celebração de contratos de programa, em que os municípios delegavam a prestação do serviço às empresas públicas estaduais. O referido modelo foi modificado pelo Novo Marco, induzindo à regionalização em abrangências fragmentadas no âmbito dos estados e estimulando ganhos de escala por meio da gestão associada, entretanto, inserindo dispositivos na lei que estimulam a concorrência para prestação dos serviços e vedam a perpetuação do modelo de contrato de programa.

Inicialmente, a lei passou a dar status de princípio à prestação regionalizada (art. 2º, inciso XIV) e, em seguida, elencou as modalidades de prestação regionalizadas (art. 3º, inciso VI), sobre as quais se discute sua obrigatoriedade. Diante de novos conceitos e estruturas organizacionais, faz-se necessária uma revisão sobre a gestão relacionada com as novas previsões legais.

Assim, esse trabalho pretende analisar as estruturas de governança na prestação regionalizada previstas no Novo Marco do Saneamento.

¹ Segundo o 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto disponível (2019), produzido pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento - SNIS, órgão vinculado ao o Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR, à Secretaria Nacional de Saneamento - SNS, o índice de atendimento total de abastecimento de água apurado em 5.191 municípios era de 83,7% naquele ano, com a região norte apresentando cobertura de apenas 57,5% e o nordeste 73,9%, enquanto a coleta total de esgoto (baseada na análise de 4.226 municípios) apresentou percentual de 54,1% total no país, e de tratamento de esgoto apenas de 49,1%, com baixos níveis até mesmo em regiões consideradas mais desenvolvidas como o sul e o sudeste (SNIS, 2019, p. 58). Outro dado que choca é o desperdício do serviço já realizado, havendo o SNIS levantado um percentual de 39,2% de perdas de água em sistemas de distribuição. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019. Brasília: SNS/MDR, 2020.

O novo arcabouço estabelecido pela Lei Federal 14.026/20 gera muitos questionamentos, dentre eles, como a governança das modalidades regionais será implementada, considerando o cenário de estímulo à regionalização por ela estabelecido. Nesse contexto, o problema que se deseja enfrentar orbita em torno do papel da governança interfederativa na implementação da regionalização, já regulamentadas ou em regulamentação nos diversos estados do Brasil.

A reconfiguração da regionalização foi pensada para estimular os municípios a implementarem as ações necessárias para o alcance de metas, considerando os níveis atuais insatisfatórios de prestação dos serviços de saneamento básico. No entanto, apesar de trazer avanços ao setor, a legislação recém aprovada não estabelece critérios claros de governança que sejam suficientes para a realização coordenada ou cooperada das iniciativas dos Estados e divisão dos municípios (titulares do serviço), com comprovado olhar na sustentabilidade econômico-financeira dos agrupamentos.

Partindo do pressuposto de que o legislador desconsiderou as marcantes desigualdades dos entes federativos regionalizados (ex. características hidrológicas, nível de desenvolvimento do serviço, capacidade técnica, perfil demográfico, dentre outros), tal fato pode resultar em grandes desafios para os prestadores de serviços atuantes no setor, bem como para potenciais investidores, órgãos reguladores e entidades federativas.

Analisando o problema com foco na implementação da regionalização no nível estadual, foi levantada, como hipótese, a utilização pelas leis estaduais regulamentadoras das unidades regionais² de conceitos e critérios base oriundos do Estatuto da Metrópole e do Estatuto das Cidades de maneira replicada, como se observa do art. 8º, parágrafo 3º da Lei Federal 14.026/20³, mas com baixa aplicabilidade prática, como será analisado no capítulo 3 em face das leis estaduais regionalizantes.

Ademais, dentre as hipóteses levantadas, identifica-se que não foram apontados critérios claros de governança na Lei Federal 14.026/20 para fins de criação das estruturas regionais. Tal omissão levaria os agentes envolvidos na regulamentação das espécies regionais a adotarem regramentos com linguagens amplas, dotadas de pouca concretude. Sendo assim, as iniciativas formadas tendem a se valer de bases principiológicas e pouco pragmáticas. E,

² Unidades regionais neste ponto são tomadas em sentido lato sensu, ou seja, todas aquelas previstas no art. 3º, inciso IV, da Lei 11.445/07, as quais serão especificadas no desenvolvimento do artigo.

³ Lei nº 11.445/07. 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).

em última análise, a ausência de aludidos critérios pode, em certos casos, culminar em insegurança jurídica representada pela judicialização das estruturas de governança e retardar o desenvolvimento da universalização pretendido para os serviços de saneamento básico.

Tendo esses fatores em mente, o presente estudo parte da premissa de que um bom desenho de governança pode colaborar de forma relevante para o sucesso da universalização dos serviços de saneamento básico no país.

Nesse contexto, objetiva-se a avaliação das diferentes conformações das estruturas de governança interfederativa estabelecida nas legislações estaduais regulamentadoras das espécies regionais, visando a construir um diagnóstico do processo de regionalização, por meio da identificação de padrões estabelecidos nas legislações estaduais acerca das estruturas de governança correspondentes. A partir desse diagnóstico, pretende-se ainda identificar boas práticas de governança na implementação das conformações para regionalização e buscar destacar as diferenças dentre os modelos adotados por unidades federais distintas.

O estudo parte da revisão bibliográfica acerca da regionalização e do tema de governança interfederativa, de modo a destacar eventuais recomendações e identificar padrões potencialmente problemáticos, além de desenvolver análise exploratória das legislações estaduais aprovadas para criação das unidades de prestação regionalizada e diagnóstico das estruturas de governança adotadas nos respectivos processos de regionalização dos estados brasileiros, resumando os principais pontos de cada uma das leis estaduais analisadas.

Como conclusão observou-se desde a implementação do processo de regionalização até a elaboração de legislações a ocorrência de concentração de poder com os entes estaduais, mesmo com a participação dos municípios nas esferas de governança. Dentre as legislações analisadas verificou-se o estabelecimento da regulação pelo ente estatal na maioria dos casos. Em geral, pode-se afirmar que a legislação estadual instituidora das estruturas de prestação regionalizada apresenta duas vertentes oposta, ora muito genéricas, sem critérios objetivos, como no caso de São Paulo ou ora muito específicas, como as leis baiana e amazonense.

Os projetos de lei já aprovados correram em períodos breves de cerca de 6 meses. Essa pressa se justifica em razão das metas estabelecidas pelo Novo Marco do Saneamento de universalização até dezembro de 2033. Assim, vislumbrando um prazo de pouco mais de 10 anos, a regionalização e a implantação da governança, analisada a seguir, são os primeiros passos para o cumprimento da nova legislação e alcance da tão querida universalização.

I. O NOVO MARCO E AS PREVISÕES RELATIVAS À REGIONALIZAÇÃO

O modelo prestacional do saneamento básico no Brasil ainda reflete a política do PLANASA– Plano Nacional de Saneamento da década de 1960 (HELLER et al., 2013), que vinculava o acesso dos municípios às verbas federais com a adoção do modelo baseado na concentração do saneamento nas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), as quais ainda hoje prestam serviço em quase 70% dos municípios (BRASIL, 2020).

O modelo de prestação do saneamento por empresas públicas em nível estadual é operacionalizado por meio de subsídio cruzado, no qual o lucro proveniente da atividade em cidades rentáveis compensa o prejuízo das cidades deficitárias, gerando uma tarifa única nos estados onde impera o modelo de concessões com empresas estaduais (CRUZ e RAMOS, 2016).

Assim, a regionalização se sobressai no novo modelo legal para alterar o subsídio cruzado em nível estadual e atrair o capital privado, englobando em um mesmo lote regiões lucrativas e deficitárias, visando alcançar economia de escala, como analisado no tópico a seguir.

I.1. Alterações na prestação de serviços de saneamento decorrentes das novas regras de regionalização

O ponto de partida da alteração na prestação regionalizada do saneamento tem por base a introdução do inciso III ao art. 1º, parágrafo 1º do Estatuto da Metrôpole, Lei nº 13.089/15⁴, que passou a prever sua aplicação às unidades regionais de saneamento, o que vai ao encontro do parágrafo 3º do art. 25 da Constituição Federal⁵. Ou seja, os Estados, dotados de competência para instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões poderão também instituir as unidades regionais de saneamento básico, visando viabilizar a prestação de um serviço de natureza comum.

⁴ Lei nº 13.089/15 (Estatuto da Metrôpole). Art. 1º, § 1º: Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

III - às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

⁵ Constituição Federal. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta 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.

Assim, a prestação regionalizada, constante do art. 3º, inciso VI, do Novo Marco do Saneamento⁶ e conceituada como 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, pode ser estruturada tanto na modalidade de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, no modelo de unidade regional de saneamento básico (URSB), quanto em um terceiro tipo, denominado bloco de referência, a ser instituído pela União, dispensando a continuidade territorial e criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

No entanto, tal alteração tornou-se polêmica por supostamente ferir a titularidade do serviço de saneamento. A controvérsia leva em consideração a interpretação sistemática da Constituição Federal e, sendo os Municípios os titulares dos serviços de interesse local, conclui-se ser o saneamento um serviço de titularidade municipal. O questionamento também repercute no art. 8º da Lei 11.445/07⁷, que estabeleceu a titularidade do serviço aos Municípios e Distrito Federal, somente em caso de interesse local, e ao Estado conjuntamente com os Municípios, no caso de interesse comum.

Questiona-se sobre a obrigatoriedade de adesão dos municípios às estruturas de prestação regionalizada, pois há posicionamentos que defendem que, sempre que criada uma das modalidades previstas no art. 3º, inciso VI do Novo Marco, estará implementada a regionalização e estabelecido o interesse comum, em que pese o art. 8º, inciso II, referencie-se apenas às instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Portanto, a titularidade do serviço seria do Estado em conjunto

⁶ Lei nº 11.445/07. 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:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

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;

⁷ Lei nº 11.445/07. Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

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.

com os municípios, criando uma competência intergovernamental (HEINEN, 2020).

Embora a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842-RJ⁸, tenha declarado que a adesão dos municípios incorporados em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião instituída pelos Estados em conformidade com §3º do art. 25 da Constituição Federal seja obrigatória, outra corrente ressalta que o caráter compulsório de participação de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas e o interesse comum do serviço de saneamento não retira a autonomia municipal (MARTINS, 2020).

No caso de prestação regionalizada mediante região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião resta clara a inexistência de opção ou faculdade do município em aderir ao ente intergovernamental (RIBEIRO, 2021). A transferência da titularidade do serviço de saneamento à gestão intergovernamental ocorre de forma automática em razão do disposto no art. 8º do Novo Marco do Saneamento combinado com a compulsoriedade de adesão reconhecida na ADI nº 1.842-RJ.

Antes das alterações da Lei 14.026/20, o Marco do Saneamento previa que cada Município poderia criar sua própria estrutura de saneamento, viabilizando a prestação direta pela administração municipal, a concessão direta do serviço à empresa do seu Estado⁹ ou, ainda, a abertura de uma concorrência direcionada à iniciativa privada.

Com a nova regra não há mais essa gama de opções, sendo vedada pelo *caput* do art. 10 introduzido pela Lei 14.026/20¹⁰ a realização de contrato de programa, convênio, termo de parceria ou qualquer instrumento de natureza precária - lembrando que atualmente certas localidades sequer possuem algum instrumento formalizado, embora tenha permitido, no parágrafo 3º, que os instrumentos desse tipo permaneçam em vigor até o advento do seu termo contratual.

⁸ STF, Pleno, Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, Redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 3.12.2020, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>.

⁹ As concessões do serviço de saneamento dos Municípios às empresas públicas dos Estados, ocorria na maior parte das vezes de maneira direta e por meio de contrato de programa, com amparo legal no art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666/93 de Licitações.

¹⁰ Lei nº 11.445/07. Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

Ou seja, na vigência do Novo Marco todos os serviços de prestação de saneamento básico por entidades que não integrem a administração do titular estarão condicionados à realização de concorrência para que haja concessão do serviço, sendo possível, portanto, que o próprio ente preste o serviço como única opção sem a celebração de contrato de concessão, desde que não contemplado em modalidade compulsória de estruturas de prestação regionalizada (art. 3º, inciso VI, alínea ‘a’). Disso decorre a alteração na Lei de Consórcio Público nº 11.107/05, que já previa a possibilidade de atuação do setor privado e permitia a dispensa de licitação para contratações com companhias públicas, passando a vedar no parágrafo 8º do art. 13¹¹ a formalização de novos contratos de programa para serviços de saneamento.

Verificada a implantação legislativa do modelo regionalizado passaremos à análise de suas principais controvérsias.

I.2. Sobre a repartição (compartilhamento) de competências

Quando se trata de saneamento básico e governança, torna-se mandatória a abordagem quanto à problemática da distribuição constitucional de competência e, em específico, da titularidade dos serviços de saneamento básico e o potencial abalo na autonomia dos municípios.

O modelo federativo de cooperação moldurado pela Constituição Federal de 1988 exige a atuação harmônica, equilibrada e articulada dos entes da federação, observando os limites de competência de cada um (MODESTO, 2016). Em um modelo ideal, não pode se tornar um fator gerador de conflito, mas sim, um fator de sinergia para concretização de políticas públicas.

Dentre as definições delimitadoras de competência, no que concerne ao saneamento básico, a repartição tem o seguinte desenho: (i) Competência privativa da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo o saneamento básico (art. 21, XX); (ii) competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, IX)¹²; competência aos Estados para execução das funções públicas de interesse comum, para isso, podendo, mediante Lei Complementar, instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o

¹¹ Lei 11.107/05. Art. 13. § 8º Os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão observar o art. 175 da Constituição Federal, vedada a formalização de novos contratos de programa para esse fim.

¹² Destaques para o parágrafo único que prevê que leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os demais entes federados visando ao equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social.

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25 §3º); competência aos Municípios de auto-organização, normatização, autoadministração e autogoverno. Além das competências comuns previstas no art. 23, fixou competência nos assuntos que afetam o interesse local, tanto na seara legislativa (art. 30, inc. I), quanto na gestão dos serviços públicos (art. 30, inc. V).

Em meio a esse imbricado (des)arranjo, a atribuição determinada à União ganhou relevo diante do papel de estabelecer a espinha dorsal regulatória para prestação dos serviços. Entretanto, não lhe confere um “cheque em branco”, diante da necessária harmonização de competências.

Quanto aos entes subnacionais. A autonomia outorgada aos Municípios pela Constituição Federal conferiu capacidades de auto-organização, de normatização, autoadministração e autogoverno. Este status no sistema federativo garantiu, além das competências comuns previstas no art. 23, competências exclusivas legiferantes e administrativas naquilo que for de interesse local, sendo este o critério determinador. Entretanto, o fato de a Constituição atribuir competência aos municípios acerca de temas de interesse local não coloca, imediatamente, o saneamento em sua competência. Exemplo disso, a gestão das águas atribuída como de competência da União ou dos Estados.

Na mesma linha, como já foi visto, Estados visando, a integração da organização e execução das funções públicas de interesse comum, podem editar leis complementares criando regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões. Ainda, atribuindo titularidade compartilhada com os municípios exercida por intermédio de estrutura interfederativa¹³. Destaca-se que este foi o arranjo estimulado pela lei 14.026/2021.

I.3. Análise crítica quanto à implantação do modelo

Tamanha é a polêmica relacionada à alteração da titularidade do serviço de saneamento, que a matéria já está sendo debatida junto ao Supremo Tribunal Federal quanto à sua possível inconstitucionalidade por violar a regra de competência. Tramita no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.492, apresentada ao STF pelo PDT, e a ADI nº 6.536, proposta pelos partidos PC do B, PSOL, PSB e PT, o que confirma a hipótese levantada de que a ausência de critérios legais claros poderia culminar na judicialização das estruturas de propostas no novo regulamento, o que, por consequência, pode

¹³ Em consonância com a decisão do STF na ADI 1842.

atrapalhar o desenvolvimento esperado para os serviços de saneamento básico (BRASIL, 2020).

Dando continuidade ao estudo da nova legislação, observou-se que, embora o art. 241 da CRFB já apresentasse mecanismo de solução através da regionalização, por meio da gestão associada de serviços públicos, ainda faltava no ordenamento brasileiro um desenlace no contexto do federalismo cooperativo, com a participação conjunta de Estados e Municípios.

Foi costurado um acordo entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo que perpassou este ponto, sendo aprovado no Legislativo o texto para o parágrafo 4º do art. 3º da Lei 11.445/07 estabelecendo ser “facultado aos Municípios detentores da titularidade do serviço a participação nas prestações regionalizadas de que trata o inciso VI do caput deste artigo”. Ocorre que para vincular os entes à regionalização, o Presidente da República vetou o dispositivo buscando torná-la obrigatória¹⁴. O Poder Legislativo ameaçou derrubar este veto por restringir a atuação do Município enquanto titular do serviço, mas o veto acabou sendo mantido (PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS, 2021).

O primeiro aspecto importante é que o Novo Marco respeitou e contemplou a interpretação alcançada pelo STF na ADIN 1842, no que se refere aos municípios integrantes das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, inserindo o Estado como protagonista juntamente com o Municípios no papel de organizador dos serviços, em razão das funções públicas de interesse comum e compartilhamento. Importante que se repise, que inovou quando especificou o necessário compartilhamento de infraestrutura. Na mesma linha, abriu uma brecha para a facultatividade da adesão à prestação regionalizada para os titulares de serviços públicos de saneamento de interesse local, art. 8º- A¹⁵, os quais se diferenciam dos de interesse comum, respectivamente, no art. 3º, incisos XIV e XV¹⁶. Segundo

¹⁴ Razões do veto § 4º do art. 3º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterado pelo art. 7º do projeto de Lei: “A propositura legislativa, ao estabelecer por intermédio de emenda parlamentar, a facultatividade dos Municípios, detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas, viola o § 3º do art. 25 da Constituição da República, ante a compulsoriedade da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (v. g. ADI 1842, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/02/2013).”

¹⁵ Lei nº 11.445/07. Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.

¹⁶ Lei nº 11.445/07. Art. 3º. Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

XIV - 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

Hohmann (2020, n.p.), o município manterá a titularidade do serviço de saneamento, sendo facultativa sua adesão à regionalização, “quando as infraestruturas e instalações operacionais subjacentes atendam apenas um município”.

Juliano Heinen (2020, n.p.) esclarece a diferenciação das hipóteses de adesão dos municípios à regionalização e a titularidade do serviço:

Mas há mais um componente a ser pensado aqui: quando os municípios "compartilham efetivamente instalações operacionais" e são "integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum" (inciso II do artigo 8º), segue-se a lógica do veto ao mencionado §4º do artigo 3º e da ADI nº 1.842-RJ, ou seja, a adesão será compulsória, ao nosso juízo.

Então, pela interpretação sistemática da Lei nº 14.026/2020, há duas perspectivas quanto à adesão dos municípios e à titularidade:

a) A adesão será compulsória, quando a prestação regional se der por meio de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Mas desde que — e aqui é o ponto nodal — os municípios compartilhem efetivamente instalações operacionais (operating facilities);

b) Nos demais casos, a adesão será facultativa, ou seja, não será obrigatória a aderência nos blocos criados pela ANA ou pelo Estado, ou caso não exista o compartilhamento. Basta existir, aqui, prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico.

Vanzella e Borges (2020) observam a existência da modalidade híbrida, além das modalidades de regionalização compulsória e voluntária, acima expostas. Essa terceira modalidade mescla a compulsoriedade com a voluntariedade, uma vez que sua instituição depende da iniciativa do Estado ou da União na criação das unidades regionais e blocos de referência, mas por sua participação depender de gestão associada, faz-se necessário a existência de adesão por acordo ou consentimento municipal. A característica se aplica às unidades regionais de saneamento básico e aos blocos de referência, indo ao encontro do disposto no art. 8º-A, o qual já não parece mais deslocado de contexto.

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;

XV - serviços públicos de saneamento básico de interesse local: funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município;

O art. 50, inciso VIII¹⁷, deixa clara a necessidade de adesão, ou seja, uma iniciativa voluntária por parte dos municípios à estrutura de governança nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada. Nesse sentido, Vanzella e Borges (2020, p. 247) defendem que “a adesão dos municípios nessas estruturas é voluntária”, mas “ainda que essas formas novas de prestação regionalizada não obriguem o ingresso dos municípios, estabelecem incentivos de ordem financeira para que participem”.

Esse posicionamento diverge de Juliano Heinen, para quem, em razão da natureza do serviço de interesse comum, a adesão do município será compulsória sempre que houver compartilhamento de estruturas.

O conflito neste ponto se dá em função da natureza do serviço, por se tratar de monopólio natural e ser um serviço que desconhece limites fronteiriços (HOHMANN, 2020). É muito raro ou de difícil identificação um município que tenha todas as suas instalações funcionando de maneira totalmente independente.

Ademais, a regionalização esbarra na questão da distribuição de recursos públicos federais e financiamentos com verbas da União. O art. 50 do Novo Marco estabeleceu condicionantes de eficiência, adesão a uma instituição reguladora, observância de normas de referência, exercício da transparência de dados e a adesão à governança e à prestação regionalizada de serviços¹⁸. O último requisito é ainda mais incentivado no parágrafo 1º do referido art. 50¹⁹, ao estabelecer que a aplicação de recursos não onerosos da União será priorizada para a prestação de serviços regionalizada, principalmente em locais deficitários, onde as tarifas não forem suficientes para arcar com os custos. A condição legal é um forte estímulo à adesão ao modelo regionalizado, que tem por objetivo alcançar ganho de escala e adquirir sustentabilidade econômico-financeira dos blocos.

¹⁷ Lei nº 11.445/07. Art. 50. 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;

¹⁸ Esses parâmetros condicionantes deverão ser definidos por meio de Decreto ou por ano da ANA, o que demonstra a necessidade de regulamentação e iniciativa intensa do Executivo para viabilizar a aplicabilidade e eficiência da Lei.

¹⁹ Lei nº 11.445/07. Art. 50. § 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.

A lei segue a mesma tendência motivadora da regionalização no parágrafo 3º do art. 52²⁰, que prevê que caso o estado não exerça sua competência de estabelecer blocos de referência, como disposto no Estatuto da Metrópole e art. 25, parágrafo 3º da Constituição Federal, a própria União poderá definir de maneira subsidiária os blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.

Assim, os estados e municípios encontram-se condicionados a seguir as novas diretrizes legais, pois de outro modo não terão acesso aos recursos financeiros. A lei falhou ao não indicar as fontes de financiamento federal. Mesmo porque, com a atual crise financeira, se aprofundando em razão da pandemia mundial e o déficit nas contas da União, questiona-se sobre a própria existência de capital público a ser investido no setor; assim como ocorreu na década de 1980, quando a inflação e a crise econômica implicaram o congelamento de tarifas impedindo o cumprimento do Planasa e paralisando avanços na universalização do saneamento, enquanto a população aumentava. Ou mesmo do êxito em apenas alocar capital público em um modelo que já não entrega no tempo desejado pela sociedade. Foi o que aconteceu com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído em meados de 2007.

Ainda sobre o financiamento do setor, o Novo Marco pretendia substituir o modelo de subsídio cruzado em nível estadual, no qual o lucro proveniente da atividade em cidades rentáveis compensa o prejuízo das cidades deficitárias, gerando uma tarifa única nos estados onde imperam as concessões com empresas estaduais, acabou passando a praticá-lo em âmbito regional. Com as modificações legislativas decorrentes da Lei 14.026/20, ainda existe o receio de que os Municípios lucrativos sejam concedidos à iniciativa privada e que nesses locais a tarifa possa até mesmo ser reduzida²¹, mas nos Municípios deficitários, onde há maior carência de investimentos, não se chegue a uma tarifa razoável²².

²⁰ Lei nº 11.445/07. Art. 52. § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.

²¹ A experiência de privatizações no setor elétrico demonstrou que em um primeiro momento as tarifas foram reduzidas, mas em médio e longo prazo o aumento dos preços foi maior do que se via com a atuação do prestador público. (SILVESTRE, Bruno dos Santos; HALL, Jeremy; MATOS, Stelvia; FIGUEIRA, Luiz Augusto Pereira de Andrade. Privatização: bom ou ruim? Lições do setor de distribuição de energia elétrica do nordeste brasileiro. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, jan./mar., 2010, pp. 94-111 Fundação Getúlio Vargas São Paulo, Brasil)

²² Quanto aos municípios deficitários cogita-se que eles simplesmente não despertem interesse do mercado, restando somente ao Estado fazer tais investimentos, agora não

Observado o direcionamento da lei à regionalização do serviço de saneamento, pode-se inferir que a prestação individualizada se tornará escassa no cenário nacional de incentivo financeiro às unidades regionais, ainda que se compreenda pela existência da facultatividade de adesão ao novo modelo.

Nesse contexto, para que o ganho de escala seja efetivado, os diversos entes federativos participantes de uma unidade regional precisam estar entrosados, o que se pretende pode meio da governança, a qual será analisada no capítulo a seguir.

II. A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO CONTEXTO NA REGIONALIZAÇÃO E SEUS DESAFIOS

II.1. Da estrutura de regionalização e instituto da governança interfederativa

Como abordado na introdução deste artigo, parte-se da premissa de que um bom desenho de governança para as estruturas de regionalização pode contribuir de forma relevante para o sucesso da universalização dos serviços de saneamento básico no país.

Neste tópico, pretende-se introduzir os conceitos de governança e de governança interfederativa trazidos pelo Estatuto da Metrópole e a avaliação quanto aos conceitos nele estabelecidos, em comparação com a Nova Lei do Saneamento Básico (NLSB).

Governança é um conceito amplo e muitas vezes vago, sendo necessário traçar contornos e limites. O Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, em seu inciso I do art. 2º, define como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Já o Banco Mundial, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei, descreve como sendo o “Processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder.” (Banco Mundial, 2017 apud por Governo Federal, 2018, p.18). Este último confere um contorno mais apropriado para o tema em questão.

tendo a cobertura do município rentável, o que poderia implicar em aumento de tarifa nas localidades mais carentes de recursos.

A governança interfederativa²³ está conceituada o Estatuto da Metrópole, em específico no inciso IV do art. 2º da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. No mesmo artigo, inciso IX, definiu a *governança interfederativa das funções públicas de interesse comum*, adicionando “[...] mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão”. Destaca-se aqui a tentativa do legislador em diferenciar os conceitos de governança interfederativa *com e sem* função pública de interesse comum²⁴, entendendo-se o último como pertinente aos casos de sistemas integrados, ou seja, aqueles *coordenados* em todo o seu ciclo desde o planejamento e até a execução (incluindo a forma e seus instrumentos). Note que a diferença destes conceitos pode contribuir na diferenciação de modelo de governança a fim de acomodar as questões de circundam o processo de regionalização, tais como, a preservação da autonomia dos municípios e da organização administrativa existente e aderente às regras do NLSB, uma vez que a lei definiu que se aplicam às URSB o disposto no Estatuto da Metrópole²⁵.

Agora analisando o NLSB (norma especial), no inciso XIV do art. 3º, os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum foram definidos como aqueles prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, conceituadas no inciso VI, “a”, *em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura* entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada *pele Estado e pelos Municípios que compartilham*, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais.

²³ A governança interfederativa está já estava presente no artigo 241 da Constituição Federal, com redação trazida pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/1998, o qual dispõe que poderão os entes federados associar-se para prestação dos serviços públicos por intermédio de consórcios públicos e convênios de cooperação. Este dispositivo foi posteriormente regulamento pela Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005, sofrendo várias alterações pela Lei federal 14.026/2020, para implantação da nova lógica da organização do setor, como já visto no Capítulo 1 deste artigo.

²⁴ Antes, no inciso II do mesmo artigo 2º, o Estatuto definiu como função pública de interesse comum a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

²⁵ Lei 11.445/2007 alterada pela lei federal nº 14.026/2020, §3º do art. 8º “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)”.

Aqui destaca-se dois aspectos: primeiro, a definição de necessário compartilhamento de instalações operacionais, ou seja, a presença de um elemento técnico-operacional definidor do interesse comum de um ou mais municípios para enquadrar-se como região metropolitana, aglomeração urbana e microrregiões²⁶; segundo, presente a condição estabelecida, as competências serão exercidas de forma conjunta e integrada pelos entes da federação Estado e Municípios partícipes. Ao que indica, o legislador deixou mais preciso o conceito abordado anteriormente de *governança interfederativa das funções públicas de interesse comum*. Mesmo assim, a interpretação não é pacífica ou ainda não foi assimilada pelo STF²⁷.

Em recente voto do Ministro Edson Fachin, sobre a Lei Complementar n° 50/2019 do Estado de Alagoas, na ADPF n° 863²⁸, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, sobre as Resoluções AM n° 05/2019, n° 01/2020 e Resoluções CD n° 04/2019, n° 01/2020, e o Convênio de Cooperação firmado entre o Estado de Alagoas e a Região Metropolitana de Maceió, concluiu que a simples existência fática de um não isolamento ou uma não-integração não seria suficiente para impedir a formação da Região Metropolitana. E continuou dizendo que:

“[...] Ora, que o sistema não seja integrado de facto, não decorre que ele não possa ou deva vir a ser integrado. Em outras palavras, a integração depende de uma valoração que é, a um só tempo, técnico-instrumental e política, e se dirige a uma avaliação projetiva da qualidade do serviço público prestado aos cidadãos”.

II.2. A regionalização e a governança multinível

Para concluir, aborda-se os desafios no alcance da efetividade da regionalização proposta pela NLSB, que passa pelos arranjos da governança interfederativa, como mecanismo de planejamento e organização administrativa visando a geração de ganhos de escala para obtenção de sustentabilidade econômico-financeira e preservação da modicidade tarifária.

²⁶ Sem esquecer do requisito legal de serem instituídas via lei complementar, por força do § 3° do art. 25 da Constituição Federal de 1988.

²⁷ Certamente, as recentes decisões ainda estão pautadas pela ADI 1842.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863/AL. Rel: Min. Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6213264>>. Acessado em: 14/11/2021.

Os municípios possuem autonomia política e administrativa, ao lado dos estados e da União. Cada vez mais, a implementação de políticas nacionais depende da capacidade de cooperação entre os entes da federação e habilidade de uso dos instrumentos institucionais postos à disposição para incentivar os níveis subnacionais a seguir os objetivos gerais das políticas.

Analisando em tese, pode-se traçar os contornos e os limites da governança interfederativa a partir de elementos da governança multinível, que considera os fluxos verticais de decisão e de produção normativa em diferentes níveis de governo, levando em conta arenas formais e informais (BICHIR, 2018).

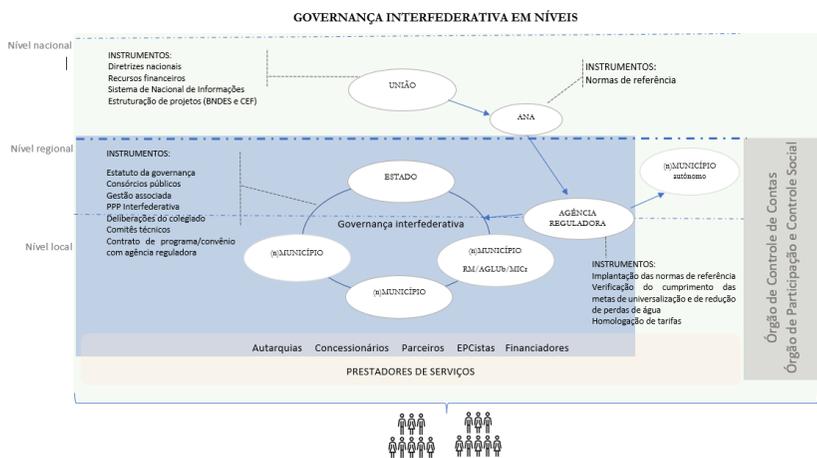
Os elementos caracterizadores do que se denomina de governança multinível contribuem na modulação da estrutura de regionalização, pois não raras vezes, as políticas nacionais precisam ser adaptadas de acordo com a realidade da região e a capacidade de articulação (ou subjugação) entre os entes federados subnacionais.

Em recente estudo publicado pelo Tribunal de Contas da União e o Instituto Rui Barbosa (2021, p. 19) sobre Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas, integração vertical, horizontal e a sociedade civil dispõe sobre três formas de integração:

A literatura identifica três formas de integração e três conjuntos de atores que interagem no ambiente multinível de políticas públicas. Em síntese, a governança multinível abrange os processos que visam à integração: a) vertical, entre governos de diferentes esferas nacional e subnacional; b) horizontal, entre entes federativos da mesma esfera governamental, com menção à importância da coerência interna entre órgãos e entidades de um mesmo ente federativo; e c) entre entes governamentais e a ampla variedade de atores externos que se interessam pelos resultados das políticas públicas (OCDE, 2020).

Na prática, é o que se verifica quando da implementação das diretrizes do NLSB, em especial, o regramento estabelecido no art. 8º destinado aos titulares dos serviços, como se verá no capítulo a seguir.

Antes disso, pode-se ilustrar o que seria um modelo de governança multinível para o setor de saneamento básico:



Fonte: Elaboração própria.

III. ESTUDO DE CASO DA LEGISLAÇÃO APROVADA PARA FINS DE INSTITUIÇÃO DAS URSB: ESTRUTURAS E PREVISÕES DE GOVERNANÇA ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Levando em consideração a análise realizada nos capítulos do presente estudo, ressalta-se a importância de se verificar a conformação normativa dos processos de regionalização em nível estadual e municipal. Para tanto, as atividades serão divididas em duas fases essenciais, quais sejam: (i) seleção de um Estado de cada uma das regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), com base no critério de escolha dos Estados mais populosos (e que, cumulativamente, tenham legislação aprovada instituindo a regionalização dos serviços de saneamento básico, com data de corte em julho de 2021) e (ii) avaliação das normas de regionalização estaduais e sua conformação no que diz respeito à governança interfederativa e estabelecimento de critérios para sua organização e desenvolvimento.

Para tanto, valendo-se da técnica de pesquisa legislativa, o presente capítulo irá avaliar (i) o estado atual da regulação das URSBs e de outras formas de regionalização no contexto dos Estados selecionados, e a (ii) conformação adotada por eles no que diz respeito aos regramentos de governança dispostos em sua regulação para fins de nortear a relação entre os Estados determinados e os municípios que irão compor as estruturas regionalizadas.

Neste caso, pretende-se trabalhar sobre uma abordagem de análise com o intuito de compreender o papel positivo ou negativo que o arcabouço jurídico pode ter para o desenvolvimento, ou não, de estruturas de governança sólidas para a conformação das estruturas regionalizadas. Pretende-se avaliar, desta forma, a potencialidade de estabelecer, por meio do desenho regulatório, bases mais sólidas para o fomento dos serviços de saneamento básico.

Para tanto, o presente capítulo será desenvolvido sobre o prisma da abordagem para pesquisas legislativas da Lei e Desenvolvimento, considerando o objetivo central de avaliar a capacidade dos arranjos normativos estabelecidos de fomentarem (ou não) orientações para conformação de estruturas de governança sólidas para a regionalização do setor de saneamento (PAULA e PAIVA, 2019).

III.1. Região Norte - Amazonas:

Para fins de uma breve introdução, interessa destacar que o Estado do Amazonas, situado na região Norte do país, é o mais populoso da região, concentrando uma população de aproximadamente 3.483.985 habitantes (IBGE, 2012). Sua extensão territorial equivale a aproximadamente 1.559.161 km², representando o maior Estado do país, fator que, em conjunto com outras características específicas, colabora para que apresente uma baixa densidade demográfica, de apenas 2,23 habitantes por km².

III.1.1. A regionalização do saneamento básico no Amazonas.

No Amazonas, a Microrregião de Saneamento Básico do Estado foi instituída por meio da Lei Complementar n. 214, de 04 de agosto de 2021 (“LC n. 214/2021”). Conforme sua redação, o Estado é composto por apenas uma Microrregião, que engloba tanto o próprio Estado quanto todos os 61 municípios que o compõe, contemplando “automaticamente”, inclusive, “outros municípios, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou unidades regionais que venham a ser posteriormente criados no Estado do Amazonas”²⁹.

Sua conformação de governança divide-se em três instâncias: (i) o Colegiado Microrregional³⁰; (ii) o Comitê Técnico³¹, e (iii) o Conselho

²⁹ LC n. 214/2021: §1º do Art. 2º

³⁰ Composto por um representante de cada Município e por um representante do Estado do Amazonas, conforme redação do inc. I do art. 6º da LC n. 214/2021.

³¹ Composto por 06 representantes do Estado e 9 representantes dos municípios, estabelecidos pelas respectivas regiões hidrográficas, conforme redação do inc. II do art. 6º da LC n. 214/2021.

Participativo³². Há ainda previsão determinando a possibilidade de a microrregião adotar um “formato simplificado de governança”³³, através da centralização do exercício de funções públicas e da responsabilidade dos contratos de concessão celebrado na figura do Estado do Amazonas³⁴.

III.1.1.1. O Colegiado Microrregional

No que diz respeito ao Colegiado Microrregional, o *caput* do Art. 8º da LC n. 214/2021 o caracteriza como sendo a “instância máxima da autarquia intergovernamental”, tendo a prerrogativa de deliberar somente com a presença de representantes de entes da Federação que, em conjunto, detenham a maioria absoluta do número total de votos. Quanto à distribuição do poder de voto, a legislação ora referida determina que o Estado do Amazonas concentrará 50% do número total de votos, enquanto a outra metade será distribuída entre cada um dos Municípios, de forma proporcional à sua população, conforme determinado pelo regimento interno da entidade autárquica intergovernamental, nos termos dos incisos I e II do seu Art. 8º.

Para fins de deliberação, é necessário que determinada decisão tenha um número de votos favoráveis superior à metade do total de votos, sendo permitido ao regimento interno prever hipóteses de quórum qualificado³⁵. Na

³² Composto por 01 membro, escolhido pelo Chefe do Poder Executivo, 05 membros, escolhidos pela Assembleia Legislativa; 05 (cinco) membros, representantes da sociedade civil e pelo Secretário-Geral, escolhido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, conforme redação do inc. III, alíneas “a)” a “d)”.

³³ Neste caso, as regras de governança insculpidas nos parágrafos do Art. 7º da LC n. 214/2021 determinam que (i) cada município terá direito a, pelo menos, 01 voto do Colegiado Microrregional (§1º do art. 7º); (ii) A representatividade e peso no órgão colegiado a que se refere o § 1.º deste artigo serão definidos em Decreto Estadual, com base no critério populacional, assegurados ao Estado até 50% (cinquenta por cento) dos votos (§2º do art. 7º); (iii) caberá ao órgão colegiado, sem prejuízo de outras atribuições que sejam acometidas nos instrumentos de gestão associada: I - aprovar a retomada dos serviços públicos de fornecimento de água tratada e esgotamento sanitário pelo respectivo titular, condicionando tal retirada, em qualquer caso, ao prévio pagamento das indenizações devidas em virtude dos investimentos executados e não amortizados, em redes e outras infraestruturas, executados no território do referido titular, conforme legislação e contratos de concessão celebrados; II - aprovar Plano Regionalizado de Saneamento Básico, que será elaborado nos termos do artigo 17 da Lei Federal n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, devendo dispor sobre o planejamento integrado dos serviços prestados na Microrregião; e III - autorizar que os estudos técnicos que fundamentem as eventuais concessões dos serviços possam ser considerados planos de saneamento básico, desde que obtenham os requisitos legais necessários (incisos I, II, III e *caput* do §3º do art. 7º).

³⁴ LC n. 214/2021: Art. 7º, *caput*.

³⁵ LC n. 214/2021: §1º do Art. 8º.

prática, esta previsão determina a necessidade de aprovação do Estado para quaisquer decisões que sejam tomadas no âmbito do Colegiado Microrregional, ressaltando a concentração do poder decisivo do mesmo no que tange às definições e orientações relativas aos serviços de saneamento básico no Amazonas.

São atribuições do Colegiado Microrregional, e estão sujeitas, portanto, aos quóruns mencionados acima (i) a instituição de diretrizes sobre o planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum, que deverão ser observadas pelas administrações diretas e indiretas dos integrantes da Microrregião; (ii) a deliberação sobre assuntos de interesse regional, nos termos do regimento interno; (iii) a especificações dos serviços públicos de interesse comum; (iv) a aprovação dos planos microrregionais e, conforme aplicável, dos planos intermunicipais ou locais; (v) a definição da entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de interesse comum, bem como das formas de prestação destes serviços; (vi) a proposição de critérios de compensação financeira aos Municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum, e (vii) a autorização ao Município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão ou de contrato de programa, conforme a redação dos incisos I a VII do art. 9º da LC n. 214/2021, respectivamente.

III.1.1.2. O Comitê Técnico

O Comitê Técnico, conforme determinam os incisos I e II do Art. 10 da LC n. 214/2021, tem enquanto prerrogativas (i) a apreciação prévia de matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Microrregional, apresentando os estudos técnicos que fundamentem sua análise e (ii) assegurar a manifestação prévia do Conselho Participativo “nos assuntos relevantes”. O parágrafo único deste mesmo artigo determina, ainda, a possibilidade de o Comitê Técnico criar Câmaras Temáticas para a verificação de questões específicas, sendo permitida a contribuição e participação de técnicos de outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, bem como de representantes da sociedade civil.

III.1.1.3. O Conselho Participativo

Configuram atribuições do Conselho Participativo (i) a elaboração de propostas para apreciação das demais instancias da Entidade Microrregional;

(ii) deliberar sobre matérias relevantes, previamente à apreciação do Colegiado Microrregional; (iii) propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos e (iv) convocar audiências e consultas públicas sobre matérias sob deliberação³⁶.

III.1.1.4. Funcionamento da Entidade e Outras Disposições

Ficou ao encargo de decreto do poder executivo dispor sobre os procedimentos de participação popular, sendo determinadas três diretrizes para tanto, quais sejam: (i) divulgação de planos, programas, projetos com antecedência mínima de 30 dias em relação à deliberação; (ii) acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental e (iii) uso de audiência e consultas públicas, “como forma de assegurar o pluralismo e a transparência”³⁷. Em relação às audiências públicas, restou determinado, ainda, que as mesmas serão convocadas conforme periodicidade prevista no referido decreto para fins de exposição das deliberações, debate de estudos e planos em desenvolvimento, bem como para fins da prestação de contas da gestão e de seus resultados³⁸.

Quanto à aprovação do regimento interno da “Entidade Microrregional”, a lei determina sua aprovação como prerrogativa do chefe do poder executivo, por meio de decreto específico editado para tanto³⁹. O referido decreto deve dispor sobre a “convocação, a instalação e o funcionamento do Colegiado Microrregional, inclusive os procedimentos para a elaboração de seu primeiro Regimento Interno”, além de questões correlatas à convocação de audiências e consultas públicas até a instalação do Conselho Participativo⁴⁰.

Por fim, no que diz respeito à competência regulatória dos serviços de saneamento básico afetos à microrregião do Amazonas, a lei determina a Agência Reguladora do Estado como competente para tanto⁴¹. Esta, no entanto, deverá observar as normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)⁴².

³⁶ LC n. 214/2021: incisos I ao IV do art. 11, respectivamente.

³⁷ LC n. 214/2021: incisos I ao III do art. 13, respectivamente.

³⁸ LC n. 214/2021: incisos I ao III do art. 14, respectivamente.

³⁹ LC n. 214/2021: Art. 19, *caput*.

⁴⁰ LC n. 214/2021: §1o do Art. 19.

⁴¹ LC n. 214/2021: Art. 17, *caput*.

⁴² LC n. 214/2021: parágrafo único do Art. 17.

III.2. Região Nordeste - Bahia:

Para fins de uma breve introdução, interessa destacar que o Estado da Bahia, situado na região Nordeste do país, é o mais populoso da região, concentrando uma população estimada de aproximadamente 14.985.284 habitantes (IBGE, 2020). Sua extensão territorial, segundo o IBGE (2021) equivale a aproximadamente 564.760 km², com uma crescente densidade demográfica, de 24,82 habitantes por km² (IBGE, 2011).

III.2.1. A regionalização do saneamento básico na Bahia

Na Bahia, as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado foram instituídas por meio da Lei Complementar n. 48, de 10 de junho de 2019 (“LC n. 48/2019”). Conforme sua redação, o Estado é composto por 19 Microrregiões⁴³. Cada uma das microrregiões fora dotada de natureza jurídica de “autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de Direito Público”⁴⁴.

De forma semelhante ao Estado do Amazonas, sua conformação de governança divide-se em três instâncias: (i) o Colegiado Microrregional⁴⁵; (ii) o Comitê Técnico⁴⁶, (iii) o Conselho Participativo⁴⁷. Há também a figura adicional institucionalizada do (iv) Secretário-Geral⁴⁸.

⁴³ 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.

⁴⁴ LC n. 48/2019: parágrafo único do Art. 2º.

⁴⁵ Composto por um representante de cada Município e por um representante do Estado da Bahia, conforme redação do inc. I do art. 5º da LC n. 48/2019.

⁴⁶ Composto por 03 (três) representantes do Estado da Bahia e por 01 (um) representante de cada um dos Municípios integrantes da Microrregião, conforme redação do inc. II do art. 5º da LC n. 48/2019.

⁴⁷ Composto por 01 (um) membro escolhido por cada Câmara Municipal dos Municípios integrantes da Microrregião; 05 (cinco) membros escolhidos pela Assembleia Legislativa; 05 (cinco) membros, representantes da sociedade civil;, conforme redação do inc. III, alíneas “a)” a “c)” do art. 5º da LC n. 48/2019.

⁴⁸ O Secretário-Geral é o representante legal da Entidade Microrregional, cumprindo-lhe dar execução às deliberações do Colegiado Microrregional. Ele participa, sem voto, de todas as reuniões do Colegiado Microrregional, sendo responsável pelo registro e publicidade de suas atas, além de ser eleito pelo Colegiado Microrregional, sendo demissível livremente, a juízo do Colegiado, conforme redação do *caput*, bem como dos §§ 1º e 2º, do Art. 7º, respectivamente.

III.2.1.1. O Colegiado Microrregional

No que diz respeito ao Colegiado Microrregional, o *caput* do Art. 8º da LC n. 48/2019 o caracteriza como sendo a “instância máxima da autarquia intergovernamental”, tendo a prerrogativa de deliberar somente com a presença de representantes de entes da Federação que, em conjunto, detenham a maioria absoluta do número total de votos. Quanto à distribuição do poder de voto, a legislação ora referida determina que o Estado da Bahia concentrará 50% do número total de votos, enquanto a outra metade será distribuída entre cada um dos Municípios, de forma proporcional à sua população, conforme determinado pelo regimento interno da entidade autárquica intergovernamental, nos termos dos incisos I e II do seu Art. 8º.

Para fins de deliberação, é necessário que determinada decisão tenha um número de votos favoráveis superior à metade do total de votos, sendo permitido ao regimento interno prever hipóteses de quórum qualificado⁴⁹. Na prática, da mesma forma que ocorre no Estado do Amazonas, esta previsão determina a necessidade de aprovação do Estado para quaisquer decisões que sejam tomadas no âmbito do Colegiado Microrregional, ressaltando a concentração do poder decisivo do mesmo no que tange às definições e orientações relativas aos serviços de saneamento básico na Bahia.

São atribuições do Colegiado Microrregional, e estão sujeitas, portanto, aos quóruns mencionados acima (i) a instituição de diretrizes sobre o planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum, que deverão ser observadas pelas administrações diretas e indiretas dos integrantes da Microrregião; (ii) a deliberação sobre assuntos de interesse regional, nos termos do regimento interno; (iii) a especificações dos serviços públicos de interesse comum; (iv) a aprovação dos planos microrregionais e, conforme aplicável, dos planos intermunicipais ou locais; (v) a definição da entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de interesse comum, bem como das formas de prestação destes serviços; (vi) a proposição de critérios de compensação financeira aos Municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum; (vii) a autorização ao Município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão ou de contrato de programa; (viii) a elaboração e alteração do regimento interno da entidade microrregional, bem como (ix) a eleição e destituição do

⁴⁹ LC n. 48/2019: §1º do Art. 8º.

Secretário Geral, conforme a redação dos incisos I a IX do art. 9º da LC n. 48/2019, respectivamente.

III.2.1.2. O Comitê Técnico.

O Comitê Técnico, conforme determinam os incisos I e II do Art. 6º da LC n. 48/2019, tem enquanto prerrogativas (i) a apreciação prévia de matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Microrregional, apresentando os estudos técnicos que fundamentem sua análise e (ii) assegurar a manifestação prévia do Conselho Participativo “nos assuntos relevantes”. O parágrafo único deste mesmo artigo determina, ainda, a possibilidade de o Comitê Técnico criar Câmaras Temáticas para a verificação de questões específicas, sendo permitida a contribuição e participação de técnicos de outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, bem como de representantes da sociedade civil.

III.2.1.3. O Conselho Participativo

Configuram atribuições do Conselho Participativo (i) a elaboração de propostas para apreciação das demais instancias da Entidade Microrregional; (ii) apreciar matérias relevantes, previamente à apreciação do Colegiado Microrregional; (iii) propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos e (iv) convocar audiências e consultas públicas sobre matérias sob apreciação⁵⁰.

III.2.1.4. Funcionamento da Entidade e Outras Disposições

Ficou ao encargo da entidade microrregional dispor sobre os procedimentos de participação popular, sendo determinadas quatro diretrizes para tanto, quais sejam: (i) divulgação de planos, programas, projetos com antecedência mínima de 30 dias em relação à deliberação; (ii) acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental; (iii) a possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho Participativo e do Comitê Técnico para sustentação, e (iv) uso de audiência e consultas públicas, “como forma de assegurar o pluralismo e a transparência”⁵¹. Em relação às audiências públicas, restou determinado, ainda, que as mesmas serão convocadas conforme periodicidade prevista no regimento interno da entidade microrregional, para fins de exposição das deliberações, debate de estudos e planos em desenvolvimento, bem como para fins da prestação de contas da gestão e de seus resultados⁵².

⁵⁰ LC n. 48/2019: incisos I ao IV do art. 10, respectivamente.

⁵¹ LC n. 48/2019: incisos I ao IV do art. 11, respectivamente.

⁵² LC n. 48/2019: incisos I ao III do art. 12, respectivamente.

Quanto à aprovação do regimento interno da “Entidade Microrregional”, a lei determina a aprovação de uma versão provisória do mesmo como prerrogativa do chefe do poder executivo, por meio de decreto específico editado para tanto⁵³. O referido decreto deve dispor sobre a “convocação, a instalação e o funcionamento do Colegiado Microrregional, inclusive os procedimentos para a elaboração de seu primeiro Regimento Interno”, além de questões correlatas à convocação de audiências e consultas públicas até a instalação do Conselho Participativo⁵⁴.

Por fim, no que diz respeito à competência regulatória dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário afetos às microrregiões da Bahia, a lei determina a Agência Reguladora do Estado como competente para tanto, enquanto não houver disposição em contrário por parte do Colegiado Microrregional⁵⁵.

III.3. Região Centro-Oeste:

Até a data de corte do presente estudo, determinada em julho de 2021, nenhum Estado da região Centro-Oeste aprovou legislação definindo sua estrutura de regionalização para prestação dos serviços de saneamento básico.

III.4. Região Sudeste:

Para fins de uma breve introdução, interessa destacar que o Estado de São Paulo, situado na região Sudeste do país, é o mais populoso da região, concentrando uma população estimada de aproximadamente 46.649.132 habitantes (IBGE, 2020). Sua extensão territorial, segundo os dados do IBGE (2021) equivale a aproximadamente 248.219 km², e a densidade demográfica do Estado é de aproximadamente 166,23 habitantes por km² (IBGE, 2011).

III.4.1. A regionalização do saneamento básico em São Paulo

Em São Paulo, as unidades regionais de saneamento básico foram instituídas por meio da Lei n. 17.383, de 05 de julho de 2021 (“Lei n. 17.383/2021”). Conforme sua redação, o Estado é composto por 04 unidades regionais⁵⁶. Neste caso, ficou determinado que os municípios deveriam se manifestar pela adesão ou não à respectiva Unidade Regional de Serviços de

⁵³ LC n. 48/2019: Art. 16, *caput*.

⁵⁴ LC n. 48/2019: §1o do Art. 16.

⁵⁵ LC n. 214/2021: Art. 17, *caput*.

⁵⁶ Lei n. 17.383/2021: Art. 3º.

Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário, por meio de declaração formal do respectivo prefeito, dentro do prazo de até 180 dias contados da publicação da referida lei⁵⁷.

De forma menos determinante que as legislações apresentadas no Amazonas e na Bahia, analisadas acima, a norma paulista determina um cenário menos normatizado em relação às estruturas de regionalização dos serviços de saneamento básico no Estado.

III.4.1.1. Governança Interfederativa e Disposições Relacionadas.

Conforme mencionado no item anterior, a legislação paulista que dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico normatizou o tema através de uma moldura ampla, sem pormenorizar os detalhes de suas estruturas. Nesse sentido, a Lei n. 17.383/2021 limitou-se a mencionar que “a governança interfederativa das URAEs (...) seguirá o disposto na Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole)⁵⁸”.

No que diz respeito à sua estrutura básica, a lei ora em análise determina apenas que deverá ser composta por (i) instância executiva cuja composição se dará entre os representantes do poder executivo dos entes federativos que integrem determinada URAE; (ii) instância colegiada deliberativa com representação e participação da sociedade civil; (iii) uma organização pública com funções técnico-consultivas e (iv) um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas⁵⁹. A organização e o funcionamento das estruturas devem ser definidos e decididos no âmbito das próprias URAEs⁶⁰.

Levando em consideração os modelos de governança adotados pelo Amazonas e pela Bahia, conforme descritos nos itens anteriores, é possível verificar que deverão ser formatadas estruturas similares nas URAEs de São Paulo, ainda que a legislação deste Estado tenha deixado uma margem maior para suas conformações específicas. Por outro lado, devido ao seu desenho aberto, a Lei n. 17.383/2021 pode acabar por abrir margem para o desenvolvimento de modelos de regionalização com diferenças consideráveis e, deste modo, dificultar a uniformização da governança da prestação regionalizada dos serviços de saneamento no Estado.

Por fim, quanto à entidade responsável pela fiscalização e regulação dos serviços, a lei limita-se a determinar que será definida “pelos titulares dos

⁵⁷ Lei n. 17.383/2021: Art. 4°.

⁵⁸ Lei n. 17.383/2021: Art. 5°, *caput*.

⁵⁹ Lei n. 17.383/2021: incisos I ao IV do Art. 5°, respectivamente.

⁶⁰ Lei n. 17.383/2021: parágrafo único do Art. 5°.

serviços de que trata esta lei, por meio de deliberação específica tomada no âmbito da estrutura de governança interfederativa da respectiva URAE”⁶¹.

III.5. Região Sul: Paraná

Para fins de uma breve introdução, interessa destacar que o Estado do Paraná, situado na região Sul do país, é o segundo mais populoso da região⁶², concentrando uma população estimada de aproximadamente 11.597.484 habitantes (IBGE, 2020). Sua extensão territorial, conforme dados do IBGE (2021) equivale a aproximadamente 199.298 km², com uma crescente densidade demográfica, de 52,40 habitantes por km² (IBGE, 2011).

III.5.1. A regionalização do saneamento básico no Paraná

No Paraná, as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado foram instituídas por meio da Lei Complementar n. 237, de 09 de julho de 2021 (“LC n. 237/2021”). Conforme sua redação, o Estado é composto por 03 Microrregiões⁶³. Cada uma das microrregiões fora dotada de natureza jurídica de “autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de Direito Público”⁶⁴. Chama atenção, enquanto diferenciador dos modelos analisados no Amazonas e na Bahia, o fato de existir previsão determinando que a autarquia microrregional não possui estrutura administrativa ou orçamentária própria, exercendo suas atividades “por meio derivado, mediante o auxílio da estrutura administrativa e orçamentária dos entes da Federação que a integram ou com ela conveniados”⁶⁵.

Por outro lado, a LC 237/2021 guarda relação com as normas de regionalização de Manaus e da Bahia, considerando que a sua conformação de governança se divide em três instâncias centrais: (i) o Colegiado

⁶¹ Lei n. 17.383/2021: Art. 8º.

⁶² O Estado mais populoso da região é o Rio Grande do Sul. Todavia, para os fins do presente trabalho, considerando que o Rio Grande do Sul ainda não aprovou a legislação definindo o modelo de regionalização para a prestação dos serviços de saneamento básico, foi selecionado o Paraná, que figura como segundo Estado mais populoso da região.

⁶³ Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Oeste, integrada pelo Estado do Paraná e os Municípios mencionados no Anexo I da Lei Complementar; do Centro-leste, integrada pelo Estado do Paraná e os Municípios mencionados no Anexo II da Lei Complementar, e do Centro-litoral, integrada pelo Estado do Paraná e os Municípios mencionados no Anexo III da Lei Complementar.

⁶⁴ LC n. 237/2021: §1º do Art. 2º.

⁶⁵ LC n. 237/2021: §2º do Art. 2º.

Microrregional⁶⁶; (ii) o Comitê Técnico⁶⁷, e (iii) o Conselho Participativo⁶⁸. Há também a figura institucionalizada do Secretário-Geral⁶⁹, que, no caso do Paraná, possui característica específica de ser eleito dentre os membros que compõem o Comitê Técnico.

III.5.1.1. O Colegiado Microrregional

No que diz respeito ao Colegiado Microrregional, o *caput* do Art. 8º da LC n. 48/2019 o caracteriza como sendo a “instância máxima da autarquia intergovernamental”, tendo a prerrogativa de deliberar somente com a presença de representantes de entes da Federação que, em conjunto, detenham a maioria absoluta do número total de votos. Quanto à distribuição do poder de voto, a legislação ora referida determina que o Estado do Paraná concentrará 40% do número total de votos, enquanto os outros 60% serão distribuídos entre cada um dos Municípios⁷⁰, de forma proporcional à sua população, tendo todos os municípios direito a pelo menos um voto⁷¹, nos termos dos §§ 1º e 2º do seu Art. 5º.

Para fins de deliberação, é necessário que determinada decisão tenha um número de votos favoráveis superior à metade do total de votos⁷², sendo permitido ao regimento interno prever hipóteses de quórum qualificado⁷³. No âmbito da LC n. 237/2021 já foram previstas duas hipóteses de quórum qualificado, para aprovação das quais são necessários o voto favorável de 3/5 do total de votos do Colegiado Microrregional, sendo elas (i) a aprovação ou

⁶⁶ Composto por um representante de cada Município integrante ou conveniado e por um representante do Estado do Paraná, conforme redação do inc. I do art. 4º da LC n. 237/2021.

⁶⁷ Composto por 03 (três) representantes do Estado do Paraná e por oito representantes dos Municípios integrantes da Microrregião, conforme redação do inc. II do art. 4º da LC n. 237/2021.

⁶⁸ Composto por 05 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa; e seis representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional; conforme redação do inc. III, alíneas “a)” e “b)” do art. 4º da LC n. 237/2021.

⁶⁹ O Secretário-Geral é o representante legal da Entidade Microrregional, cumprindo-lhe dar execução às deliberações do Colegiado Microrregional. Ele participa, sem voto, de todas as reuniões do Colegiado Microrregional, sendo responsável pelo registro e publicidade de suas atas, além de ser eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo demissível livremente, a juízo da maioria de votos do Colegiado, conforme redação do *caput*, bem como dos §§ 1º e 2º, do Art. 16, respectivamente.

⁷⁰ LC n. 237/2021: incisos I e II do Art. 5º, respectivamente.

⁷¹ LC n. 237/2021: §§ 1º e 2º do Art. 5º, respectivamente.

⁷² LC n. 237/2021: Art. 6º.

⁷³ LC n. 237/2021: Art. 7º.

alteração do regimento interno, e (ii) a autorização para municípios prestarem isoladamente os serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, ou atividades deles integrantes⁷⁴. De forma diversa dos Estados do Amazonas e da Bahia, a legislação paranaense garante um grau maior de poder decisório aos municípios quando comparada às duas primeiras, sendo possível que os municípios aprovelem matérias no âmbito do Colegiado Microrregional, ainda que o Estado discorde de determinada decisão.

São atribuições do Colegiado Microrregional, e estão sujeitas, portanto, aos quóruns mencionados acima (i) a instituição de diretrizes sobre o planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum, que deverão ser observadas pelas administrações diretas e indiretas dos integrantes da Microrregião; (ii) a deliberação sobre assuntos de interesse regional, nos termos do regimento interno; (iii) a especificações dos serviços públicos de interesse comum; (iv) a aprovação dos planos microrregionais e, conforme aplicável, dos planos intermunicipais ou locais; (v) a definição da entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de interesse comum, bem como das formas de prestação destes serviços; (vi) a proposição de critérios de compensação financeira aos Municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum.

Além destas, são também prerrogativas do órgão (vii) a autorização ao Município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, inclusive mediante a criação de órgão ou entidade, contrato de concessão ou ajuste vinculado à gestão associada de serviços públicos⁷⁵; (viii) manifestar-se em nome dos titulares em matérias regulares e contratuais, inclusive previstas no Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021, bem como celebrar aditamentos contratuais para preservar o ato jurídico perfeito mediante reequilíbrio econômico-financeiro, quando o reequilíbrio se realizar mediante dilação ou diminuição de prazo contratual; (ix) autorizar Município integrante da Microrregião a participar, como conveniente, de estruturas de

⁷⁴ LC n. 237/2021; Art. 6º.

⁷⁵ Não será concedida autorização prevista neste item caso os referidos projetos (i) prevejam o ônus pela outorga da concessão ou outra forma de pagamento pelo direito de prestar os serviços públicos; (ii) não prevejam indenizações e transferências ou pagamentos suficientes para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços públicos mediante subsídios cruzados; e (iii) cujo modelo contratual seja considerado prejudicial à modicidade tarifária ou à universalização de acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, conforme redação dos incisos I ao III do §5º do art. 9º da LC n. 237/2021.

prestação regionalizada de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de Estado limítrofe; (x) a elaboração e alteração do regimento interno da entidade microrregional, bem como (xi) a eleição e destituição do Secretário Geral, conforme a redação dos incisos I a XI do art. 9º da LC n. 237/2021, respectivamente.

III.5.1.2. O Comitê Técnico

O Comitê Técnico, conforme determinam os incisos I e II do Art. 10º da LC n. 237/2021, tem enquanto prerrogativas (i) a apreciação prévia de matérias que integram a pauta das reuniões do Colegiado Microrregional, apresentando os estudos técnicos que fundamentem sua análise e (ii) assegurar a manifestação prévia do Conselho Participativo “nos assuntos relevantes”. Há, ainda, a possibilidade de o Comitê Técnico criar Câmaras Temáticas para a verificação de questões específicas, sendo permitida a contribuição e participação de técnicos e outras entidades, sendo que a presidência do órgão será ocupada pelo respectivo secretário-geral⁷⁶.

III.5.1.3. O Conselho Participativo.

Configuram atribuições do Conselho Participativo (i) a elaboração de propostas para apreciação das demais instancias da Entidade Microrregional; (ii) apreciar matérias relevantes, previamente à apreciação do Colegiado Microrregional; (iii) propor a constituição de Grupos de Trabalho para a análise e debate de temas específicos e (iv) convocar audiências e consultas públicas sobre matérias sob apreciação⁷⁷.

III.5.1.4. Funcionamento da Entidade e Outras Disposições

Ficou ao encargo das autarquias microrregionais dispor sobre os procedimentos de participação popular, sendo determinadas quatro diretrizes para tanto, quais sejam: (i) divulgação de planos, programas, projetos com antecedência mínima de 15 dias em relação à deliberação; (ii) acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental; (iii) a possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho Participativo e do Comitê Técnico para sustentação, e (iv) uso de audiência e consultas públicas, “como forma de assegurar o pluralismo e a transparência”⁷⁸. Em relação às audiências públicas, restou determinado, ainda, que as mesmas serão convocadas conforme periodicidade

⁷⁶ LC n. 237/2021: Arts. 11 e 12, respectivamente.

⁷⁷ LC n. 237/2021: incisos I ao IV do art. 13, respectivamente.

⁷⁸ LC n. 237/2021: incisos I ao IV do art. 14, respectivamente.

prevista no regimento interno da entidade microrregional, para fins de exposição das deliberações, debate de estudos e planos em desenvolvimento, bem como para fins da prestação de contas da gestão e de seus resultados⁷⁹.

Quanto à aprovação do regimento interno das respectivas autarquias microrregionais, a lei determina a aprovação de uma versão provisória do mesmo como prerrogativa do chefe do poder executivo, por meio de decreto específico editado para tanto⁸⁰. O referido decreto deve dispor sobre a “convocação, a instalação e o funcionamento do Colegiado Microrregional, inclusive os procedimentos para a elaboração de seu primeiro Regimento Interno” que, no caso do Paraná, deverá ser editado até 31 de dezembro de 2022. Os respectivos regimentos internos das autarquias deverão dispor, dentre outras matérias, acerca do (i) funcionamento dos órgãos mencionados; (ii) a forma de escolha dos membros do Comitê Técnico e do Conselho Participativo e a (iii) criação e funcionamento das câmaras temáticas ou de outros órgãos permanentes e temporários⁸¹.

No que diz respeito à competência regulatória dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário afetos às microrregiões do Paraná, a lei determina a AGEPAR – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná como competente para tanto nos Municípios que, “doze meses antes da vigência desta Lei Complementar, não tenham atribuído o exercício das ditas funções para outra entidade de regulação”, enquanto não houver disposição em contrário por parte do Colegiado Microrregional⁸².

Por fim, a lei autoriza as microrregiões criadas à celebrar convênios de cooperação entre entes federados, de forma que a estrutura possa beneficiar também municípios localizados em outros Estados e que, por sua vez, terão prerrogativa de participação, voto e outros direitos e deveres equivalentes aos dos municípios paranaenses que compõem determinada microrregião⁸³.

⁷⁹ LC n. 237/2021: incisos I ao III do art. 12, respectivamente.

⁸⁰ LC n. 237/2021: Art. 18, *caput*.

⁸¹ LC n. 237/2021: incisos I, II e III do Art. 17, respectivamente.

⁸² LC n. 237/2021: Art. 23, *caput*.

⁸³ Para sua eficácia, o convênio de cooperação entre entes federados deverá ser subscrito, além da microrregião, também por municípios beneficiados e pelo Estado em cujo território se situem, considerando que em caso de integração efetiva de município de outro Estado, seja necessária a aprovação da Assembleia Legislativa, nos termos do *caput* e do parágrafo único do art. 27 da LC n. 237/2021.

CONCLUSÃO

Considerando a natureza principiológica dada à regionalização, a Lei Federal 14.026/20 previu três modalidades de estrutura de prestação regionalizadas (art. 3º, VI), as quais podem ser de adesão voluntária, compulsória ou híbrida pelos Municípios. Em qualquer das espécies previstas em lei ocorre um *enforcement* traduzido primeiro, direcionado aos Estados que, diante da inércia em não implantação das regras da regionalização, a União teria a competência legal de avocar para si a tarefa; segundo, endereçado aos municípios, pelo incentivo financeiro de acesso a verbas federais (art.50), desestimulando a prestação individualizada do serviço de saneamento pelo município enquanto titular originário. Verificou-se uma alteração na lógica distributiva da titularidade do serviço, que uma vez regionalizada irá compor uma estrutura intergovernamental, que deverá ser implementada mediante governança.

A nova lei, ao fomentar a prestação regionalizada dos serviços combinada com o estímulo à concorrência para prestação, sinaliza: (i) que o modelo regional que favorece o ganho de escala ainda é o mais eficiente; (ii) a não priorização de alocação de recursos fiscais, com o estímulo ao financiamento da infraestrutura e prestação dos serviços por agentes privados, como forma de remuneração; (iii) (re)inserção do Estado no protagonismo do planejamento, endereçando-o como potencial co-titular dos serviços, a depender a formatação da estrutura de governança interfederativa prevista nos instrumentos normativos, como se verá no capítulo seguinte.

Dentre as UFs analisadas, é possível determinar a aproximação dentre os modelos adotados pelo Amazonas e pela Bahia, no qual há um maior detalhamento do funcionamento da governança das entidades microrregionais criadas por força das respectivas leis e maior concentração de poder decisório nas mãos do Estado (o qual é necessário para uma série de aprovações relevantes no âmbito das microrregiões). O modelo do Paraná, apesar de possuir estrutura de gestão semelhante às primeiras, atribui um grau maior de relevância aos municípios na composição da governança de suas microrregiões. Por fim, o modelo paulista tratou o tema de forma ampla, sem definir composições específicas para a distribuição de poderes entre o Estado e os municípios, bem como dispôs de maneira mais genérica e principiológica sobre conformação de governança para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico no Estado.

De um modo geral, foi observada uma forte concentração do poder decisório nas mãos do Estado, em detrimento dos Municípios fato que, em qualquer das hipóteses de estrutura (compulsória ou voluntária), sob a ótica

Constitucional, fere o equilíbrio do federalismo de cooperação; e, sob aspecto da efetividade dos modelos, com ênfase nos de adesão, pode comprometer a efetividade da iniciativa.

Desse modo, os modelos estaduais propostos não suprimiram totalmente a lacuna deixada na diretriz nacional sobre o modelo de governança, mas já apresentam uma contribuição significativa no processo de transformação do modelo prestacional de saneamento básico brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação dos Tribunais de Contas, Instituto Rui Barbosa e Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas p. 19, 2021. **Homepage:** Portal TCU. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/30/90/36/1D/47F5B710140B5BA7F18818A8/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel.pdf>>. Acessado em: 14/11/2021.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. Boletim de Análise Político-Institucional n° 19, 2018. **Homepage:** Ipea. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi_19_cap_07.pdf. Acessado em: 14/11/2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019. Brasília: SNS/MDR, 2020.

CRUZ, K. A. da; RAMOS, F. de S. Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências. **Nova Economia**, [S. l.], v. 26, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2544>. Acesso em: 14 nov. 2021.

HEINEN, Juliano, E agora, quem vai prestar o serviço de saneamento básico no Brasil?, *Conjur*, 29/09/2020, Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-set-29/heinen-quem-prestar-servico-saneamento-basico-brasil?imprimir=1>>. Acesso em 11.11.21.

HELLER, Léo; BASTOS, Rafael Kopschitz Xavier; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa; TEIXEIRA, Júlio César. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico. *In:* HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e**

gestão de serviços de saneamento. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. p. 483-501.

HOHMANN, Ana Carolina. As inovações trazidas pela prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico pelo novo Marco Legal – Lei Federal nº 14.026/20 | Coluna Saneamento: Novo Marco Legal. Disponível em <<https://www.editoraforum.com.br/noticias/as-inovacoes-trazidas-pela-prestacao-regionalizada-dos-servicos-publicos-de-saneamento-basico-pelo-novo-marco-legal-lei-federal-no-14-026-20/>>. Acesso em 11.11.21.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional de saneamento básico 2017:** abastecimento de água e esgotamento sanitário / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2020. p. 25. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>>. Acesso em 23 jul. 2020.

IBGE. **Área territorial brasileira 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021

IBGE. **Censo Demográfico 2010, Área territorial brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da lei Federal 14..026/2020. In: POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). **O novo marco regulatório do Saneamento Básico.** São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 153-186.

MODESTO, Paulo. Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão. **Homepage:** Direito do Estado 2016. Disponível em : <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao.>>. Acessado em: 14/11/2021.

PAULA, Felipe de; PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. A pesquisa legislativa: fontes, cautelas e alternativas à abordagem tradicional. *In:*

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (Coord.) **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses.** 2ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. Congresso mantém vetos ao novo Marco Legal do Saneamento Básico. Publicado em 18 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/vetosmarcosaneamento>>. Acesso em 14.11.21.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e autonomia municipal. **Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, n. 7, 2021. Polifonia. Edição espacial. P. 345-373. Disponível em < <https://apd.org.br/wp-content/uploads/2021/04/17-TEXTO-14-POLIFONIA-7.pdf>>. Acesso em 14.11.21.

SILVESTRE, Bruno dos Santos; HALL, Jeremy; MATOS, Stelvia; FIGUEIRA, Luiz Augusto Pereira de Andrade. Privatização: bom ou ruim? Lições do setor de distribuição de energia elétrica do nordeste brasileiro. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, vol. 50, núm. 1, enero-marzo, 2010, pp. 94-111 Fundação Getulio Vargas São Paulo, Brasil.

VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo. BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). **O novo marco regulatório do Saneamento Básico.** São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 221-250.

NORMAS E JULGADOS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA. **Lei Complementar n. 48**, de 10 de junho de 2019. Publicada no Diário Oficial em 11 de junho de 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei n. 17.383**, de 05 de julho de 2021. Publicada no Diário Oficial em 06 de julho de 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Lei Complementar n. 214**, de 04 de agosto de 2021. Publicada no Diário Oficial em 04 de agosto de 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **Lei Complementar n. 237**, de 09 de julho de 2021. Publicada no Diário Oficial em 09 de julho de 2021.

BRASIL. **Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Seção 1, p. 3.

BRASIL. **Lei no 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. Diário [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 jan. 2015. p. 2.

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 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 o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, 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 Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação 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. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de julho 2020.

BRASIL. **Lei Ordinária 11.107**, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 07 abr. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863/AL**. Rel: Min. Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6213264>>. Acessado em: 14/11/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842**, Redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 3.12.2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>. Acessado em: 14/11/2021.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsrf@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>