

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
FGV DIREITO RIO**

LUCIANA XAVIER DE LEMOS CAPANEMA

**SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: A REQUALIFICAÇÃO DA
TITULARIDADE DIANTE DO RECONHECIMENTO DA
PREVALÊNCIA DO INTERESSE COMUM**

Rio de Janeiro

2024

LUCIANA XAVIER DE LEMOS CAPANEMA

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL:

**A REQUALIFICAÇÃO DA TITULARIDADE DIANTE DO
RECONHECIMENTO DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE COMUM**

Dissertação apresentada à Escola de
Direito do Rio de Janeiro da Fundação
Getúlio Vargas para obtenção do grau
de mestre.

Área de concentração: Direito da
Regulação.

Linha de Pesquisa: Economia,
Intervenção e Estratégias Regulatórias.

Orientador: Floriano de Azevedo
Marques Neto

Rio de Janeiro

2024

Capanema, Luciana Xavier de Lemos

Saneamento básico no Brasil: a requalificação da titularidade diante do reconhecimento da prevalência do interesse comum / Luciana Xavier de Lemos Capanema. - 2024.

176 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

Orientador: Floriano de Azevedo Marques Neto.

Inclui bibliografia.

1. Saneamento. 2. Direito regulatório. 3. Nacionalização. 4. Políticas públicas. I. Marques Neto, Floriano de Azevedo. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDD – 343.81

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO DA REGULAÇÃO
FOLHA DE APROVAÇÃO**

LUCIANA XAVIER DE LEMOS CAPANEMA

"SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: A REQUALIFICAÇÃO DA TITULARIDADE DIANTE DO RECONHECIMENTO DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE COMUM".

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO DA REGULAÇÃO QUE CONFERIU O GRAU DE MESTRA EM DIREITO DA REGULAÇÃO.

DATA DA DEFESA: 05/02/2025

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROF. FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

**PROF. FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO
ORIENTADOR**

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

**PROFª VERA CRISTINA CASPARI MONTEIRO
MEMBRO EXTERNO - FGV SP**

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

**PROFª PATRICIA FERREIRA BAPTISTA
MEMBRO EXTERNO - UERJ**

RIO DE JANEIRO, 05 DE FEVEREIRO DE 2025.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

**PROF. FERNANDO ÂNGELO RIBEIRO LEAL
COORDENADOR**

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

**PROF. ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO EXPLOITADA, NO CORPO DO TRABALHO ATESTADO PELO ALUNO(A) E ORIENTADOR(A). ESTE DOCUMENTO NÃO CONFERE TÍTULO. PARA TAL DEVERÃO SER CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO.

*Dedico essa dissertação ao meu filho, Arthur
Capanema e ao meu marido, Luciano Velasco.
Vocês são a minha maior inspiração!*

AGRADECIMENTOS

Quando tomei a decisão de ingressar no Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação na FGV/Rio de Janeiro, não tinha noção da magnitude do que seria essa jornada. No entanto, algo me dizia que seria ao mesmo tempo uma aventura e um desafio. Explico. Minha formação inicial é em Engenharia Química, complementada, ao longo dos anos, com cursos de Economia e Administração, em função das demandas de meu trabalho no BNDES. A multidisciplinaridade sempre despertou meu interesse. Ao longo da minha trajetória profissional, de mais de 27 anos, o Direito se apresentou em diversas circunstâncias, embora, até então, eu nunca tivesse considerado me aprofundar nesse campo do conhecimento.

Foi ao começar a atuar na estruturação de projetos de saneamento que percebi a importância de uma formação formal em Direito da Regulação para o exercício das novas funções que assumiria. A partir desse momento, iniciou-se esse desafiante processo. O percurso não foi simples, mas foi extremamente gratificante. Pude contar com a generosidade dos colegas, professores e do meu orientador e fui apresentada a uma literatura surpreendente, especialmente para mim, que combinava Direito e Economia, integração que passou a fazer todo sentido posteriormente.

Durante meus 21 anos de BNDES, precisei romper com as limitações de uma visão cartesiana, oriunda das minhas origens de ciências exatas, certo e errado, possível ou impossível e por aí segue... Aprendi a lidar com uma gama de possibilidades, a analisar contextos específicos e a perceber, que em muitos casos, existem múltiplos caminhos e soluções possíveis. Tais alternativas não são necessariamente melhores ou piores, mas se distinguem pelo equilíbrio entre suas vantagens e desvantagens, riscos e benefícios, que precisam ser avaliados à luz das particularidades do caso concreto. O mestrado foi fundamental para aprimorar minha capacidade para realizar tais análises.

Ao longo dessa trajetória, muitos fins de semana foram dedicados aos estudos. Como consequência, renunciei ao convívio com meus amigos, meu marido e meu filho, a quem prometo recompensar com mais tempo de qualidade, após a conclusão dessa etapa.

Chego ao final desse ciclo com a entrega de minha dissertação. O maior ganho dessa experiência foi a transformação pessoal e intelectual que vivi. Sinto-me mais preparada para enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo. Só tenho a agradecer aos colegas da Turma de Mestrado da FGV/Direito de 2023, aos professores, ao meu orientador, aos professores que compuseram minha banca de qualificação e que irão compor a de defesa, ao coordenador da pós-graduação, aos meus colegas de trabalho, aos meus amigos, aos meus pais e à minha família, especialmente a meu marido e a meu filho. Agradeço ainda ao BNDES o apoio financeiro e a compreensão da relevância desse curso para o exercício de minhas atividades profissionais. Só consegui alcançar essa conquista graças a cada um de vocês!

Muito obrigada!

RESUMO

Nos últimos anos, o tema do saneamento tem ocupado posição de destaque tanto na agenda política quanto nas discussões acadêmicas. Tal relevância decorre das transformações substanciais que o setor vem experimentando, seja no que tange à estrutura da oferta — com a expansão das concessões privadas, notadamente as regionalizadas —, seja nas modificações do seu arcabouço legal e regulatório. Um dos elementos centrais desse processo de transformação refere-se ao reconhecimento do interesse comum entre municípios e estados, fundamentado em questões geográficas, como a conurbação, bacias hidrográficas compartilhadas, ou ainda nos impactos ambientais de um município sobre o(s) município(s) vizinho(s), além de aspectos econômico-financeiros, oriundos das economias de escala. A este quadro, soma-se o espaço jurídico criado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual possibilitou a redefinição da prevalência do interesse nos serviços de saneamento, em consonância com as dinâmicas demográficas e as demandas sociais emergentes.

Diante desse contexto, o presente trabalho sustenta que está em curso um processo de requalificação da titularidade dos serviços de saneamento, pautado no reconhecimento da prevalência do interesse comum. As bases desse movimento encontram-se na própria CF/88, tendo seu marco inicial no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Sua consolidação se dará com a implementação do novo marco regulatório do setor e das legislações estaduais de regionalização.

Para tanto, a pesquisa examina as características econômicas do saneamento, o histórico das políticas públicas e do marco legal e regulatório aplicável, as peculiaridades da organização federativa brasileira, os dispositivos constitucionais pertinentes, a legislação setorial e a jurisprudência mais recente, com especial ênfase na CF/88. Destaca-se, ainda, o papel preponderante dos estados como agentes fundamentais na orquestração do novo modelo de regionalização e na integração do interesse comum.

Palavras-chave: Saneamento. Regionalização. Cooperação Federativa. Titularidade. Universalização.

ABSTRACT

The issue of sanitation has increasingly gained prominence both on the political agenda and in academic discourse in recent years. This rise in attention can be attributed to significant transformations within the sector, which have affected both its structural organization—marked by the expansion of private concessions, particularly those of a regionalized nature—and its legal and regulatory framework. A key element of these changes is the growing recognition of common interests between municipalities and states, arising from factors such as physical proximity (e.g., urban conurbation), shared river basins, or the environmental impacts of one municipality on its neighbors, as well as economic and financial considerations stemming from economies of scale. Furthermore, the 1988 Federal Constitution (FC/88) has provided a legal space for the redefinition of priorities within the sanitation sector, particularly in response to demographic dynamics and evolving social demands.

In this context, the present study asserts that there is an ongoing process of requalifying the ownership of sanitation services, with an emphasis on the recognition of common interest. This movement finds its roots in the FC/88, its initiation in the Supreme Court's decision in ADI nº 1.842, and its subsequent consolidation through the implementation of the new sectoral framework and state-level regionalization laws.

The paper examines the economic characteristics of sanitation, the history of related public policies, the relevant legal and regulatory framework, and the structural features of Brazil's federative system. It also explores pertinent constitutional provisions, sector-specific legislation, and the latest jurisprudence, beginning with the provisions of the FC/88. Particular attention is given to the role of the states as key actors in the orchestration of the new regionalization model and in facilitating the integration of common interests.

Keywords: Sanitation. Regionalization. Federative Cooperation. State Ownership. Universalization.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCON - Associação Brasileira das Concessionárias de Saneamento

ADESAG - Associação dos Advogados da Saneago

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AESBE - Associação das Empresas Estaduais de Saneamento

AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

AGEPAR - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná

AGU - Advocacia Geral da União

AMM - Associação Mato-grossense dos Municípios

AMP/PR - Associação dos Municípios do Paraná

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

APDC - Associação Paranaense de Defesa dos Direitos do Consumidor

ARE - Recurso Extraordinário com Agravo

ARSAP - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá

ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo

ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

CAGEPA - Companhia de Água e Esgotos da Paraíba

CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável

CESB – Companhia Estadual de Saneamento

CF/88 – Constituição Federal Brasileira de 1988

CISB – Comitê Interministerial de Saneamento Básico

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento

CSPE - Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo

DATASUS - Sistema de Informações Hospitalares do SUS

DRSAI - Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado

FECAM/SC - Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina

FGM - Federação Goiana de Municípios

FISANE - Fundo para Financiamento de Saneamento

FNU - Federação Nacional de Urbanitários

FRUNE - Federação Regional dos Urbanitários do Nordeste

IBDU - Associação Livres, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPGC - Instituto de Planejamento e Gestão das Cidades

LC – Lei Complementar

LCE – Lei Complementar Estadual

LO – Lei Ordinária

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

NMLS – Novo Marco Legal do Saneamento

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONDAS - Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento

ONU - Organização das Nações Unidas

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PcdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento

PGR - Procuradoria Geral da República PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLANASA - Programa Nacional de Saneamento

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PMSS - Programa de Modernização do Setor de Saneamento

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Municípios

PNS - Pesquisa Nacional de Saúde

PNADCA - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada Anual

PP - Partido Progressistas

PPP – Parceria Público-Privada

PROSAN-MT - Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado do Mato Grosso

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

PT - Partido dos Trabalhadores

RFB - República Federativa do Brasil

RM – Região Metropolitana

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SANEAGO - Saneamento de Goiás S.A

SANEMAT - Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso

SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná

SANESUL - Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul

SENGE/PI - Sindicato dos Engenheiros no Estado do Piauí

SINDIÁGUA/PB – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado da Paraíba

SINDCON - Sindicato das Concessionárias de Saneamento

SINDISAN - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústria da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Sergipe

SINDUR-RO - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Estado de Rondônia

SINFRA – MT – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Governo de Mato Grosso

SINTAEMA - Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo

STIUEG - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas no Estado de Goiás

SFS - Sistema Financeiro de Saneamento

SINDISAN - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústria da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Sergipe

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

STF – Supremo Tribunal Federal

STIUPB - Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Urbana do Estado da Paraíba

SUS - Sistema Único de Saúde

TCE-AL - Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

TJ - Tribunal de Justiça

TJ/PR - Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

TJSE - Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe

UF – Unidade Federativa

UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso

UPB - União dos Municípios da Bahia

UR - Unidade Regional

URAE - Unidades Regionais de Água e Esgoto

URGER - Unidades Regionais de Gestão de Resíduos Sólidos

URSB - Unidades Regionais de Saneamento Básico

TABELAS

Tabela 1 – Panorama da Regionalização dos Serviços de Saneamento no Brasil – outubro de 2024.....108

Tabela 2 - Levantamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIS referentes à legislação estadual de regionalização dos serviços de saneamento – outubro de 2024.....123

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. SANEAMENTO: PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL.....	30
2.1. Conceitos microeconômicos e sua aplicação ao setor de saneamento.....	31
2.2. Políticas públicas de saneamento e suas consequências na estrutura da oferta e na universalização	37
2.3. Déficits de acesso à água tratada e à coleta e ao tratamento de esgoto: Relação com desigualdades regionais e sociais	47
2.4. Saneamento: promotor do desenvolvimento econômico e social	54
3. TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO	62
3.1. Saneamento: Direito Humano, Direito Social e Direito Fundamental Autônomo	62
3.2. Federalismo brasileiro sob a perspectiva da realização do direito social ao saneamento	69
3.3. A evolução da discussão da titularidade e exercício da titularidade	73
3.3.1. A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 e da interpretação na jurisprudência do STF.....	74
3.3.2. A partir do Novo Marco Legal do Saneamento e das discussões de sua constitucionalidade no STF	84
4. REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO	99
4.1. Atribuição dos estados brasileiros: a partir da CF/88 e do Novo Marco Legal do Saneamento.....	99
4.2. A implementação da regionalização pelos estados brasileiros	106
4.3. Questionamentos às leis estaduais de regionalização	122
5. PROPOSTA DE REQUALIFICAÇÃO DA TITULARIDADE.....	145
6. CONCLUSÃO	151
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155

1. INTRODUÇÃO

De acordo com a legislação brasileira, o saneamento básico compreende as modalidades de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e drenagem e manejo de água pluviais urbanas. Ainda que esses serviços tenham características diversas, para fins da discussão desse trabalho, o termo saneamento básico, doravante chamado simplesmente saneamento, tratará dos serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento do esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos urbanos - RSU¹. Essa delimitação de escopo no conceito de saneamento se justifica porque os serviços selecionados possuem características comuns nos aspectos econômicos e geográficos, que favorecem sua regionalização². Considerando que as discussões sobre regionalização e sobre titularidade são, majoritariamente, relativas aos serviços públicos de água e esgoto, este trabalho apresenta foco na análise dessas modalidades, complementada por referências à modalidade de RSU³, sem prejuízo de que as conclusões sejam extensivas ao conceito de saneamento adotado.

O saneamento é um segmento da infraestrutura que se diferencia dos demais, especialmente, por apresentar relevantes externalidades em saúde pública e em meio ambiente, como também por estar intrinsecamente ligado à dignidade humana⁴.

No entanto, o Brasil ainda enfrenta o desafio de universalizá-lo. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2022)⁵, ainda há mais de 32 milhões de

¹ Ressalta-se que os serviços de manejo de RSU envolvem as atividades de coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final.

² Ainda que neste trabalho o conceito de saneamento inclua a integralidade dos serviços de água e esgoto e parcialmente os serviços de gestão de RSU, ressalta-se que em seu voto na ADI nº 1.842, o ministro Nelson Jobim exclui a limpeza urbana e a drenagem pluvial do conceito de saneamento básico por se inserirem mais no interesse local municipal do que no interesse comum, Brasil (2013). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ** - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p. 99-100.

³ Com a delimitação de escopo às etapas de transbordo, tratamento e disposição final, conforme já mencionado.

⁴ Direito fundamental reconhecido pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 03 de agosto de 2010, na Resolução A/RES64/292, que reconhece o acesso à água potável e segura e ao saneamento como direito humano.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU. **Resolução A/RES/64/292**, 2010.

⁵ BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) - Série Histórica**. Brasília, 2022.

brasileiros⁶ sem acesso ao sistema de abastecimento de água potável, o que corresponde a 15,1% da população brasileira e cerca de 90 milhões⁷ sem esgoto coletado e tratado, o que corresponde a 44% da população brasileira. No caso de RSU, mesmo sendo a coleta um serviço basicamente universalizado, com atendimento de 90,4% da população em 2022, no mesmo período, havia no país 1.572 lixões e 598 aterros controlados⁸.

As metas de universalização do atendimento dos serviços de saneamento, 99% para abastecimento de água potável e 90% para coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033⁹ em cada município brasileiro, que já constavam no Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, foram positivadas pelo art. 11-B da Lei nº 11.445/2007¹⁰, introduzido pela Lei 14.026/2020¹¹.

Já a Lei nº 12.305/2010¹² decretou o fim dos lixões em 2014. Como a meta não foi atingida, a Lei nº 14.026/2020 alterou esse prazo para um cronograma escalonado, de acordo com o porte dos municípios, até agosto de 2024, sendo esse prazo final aplicável a municípios com até 50 mil habitantes. Novamente o comando legal se mostrou insuficiente para promover a extinção dos lixões e sua substituição por um modelo de gestão integrada e sustentável.

⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) - Série Histórica**. Brasília, 2022.

⁷ *Ibid.*

⁸ Alternativas de disposição final ambientalmente inadequadas.

⁹ Ressalva-se que esse prazo pode ser postergado para até 1º de janeiro de 2040 sob condições pré-estabelecidas no § 9º do art. 11-B da Lei nº 11.445, “§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária.”

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2007.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ 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, DF, 16 jul. 2020.

¹² BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 ago. 2010.

Há um volume expressivo de investimentos previstos para a universalização e o atingimento das metas legais de universalização de água e esgoto. Esse volume foi estimado em R\$ 511 bilhões¹³, o que significaria investir R\$ 46,5 bilhões ao ano, de 2023 a 2033, Brasil (2023). Segundo o SNIS (Brasil, 2023g)¹⁴, foram realizados R\$ 22,5 bilhões de investimento em água e esgoto no ano de 2022. A cada ano que passa, o desafio fica ainda maior com o acúmulo do déficit de investimentos não realizados nos períodos anteriores.

Pela constatação dos déficits atuais, vê-se que os investimentos já realizados no setor de saneamento foram insuficientes para promover sua universalização. Saiani, Toneto Júnior e Rodrigues (2023, p.3)¹⁵ destacam alguns fatores que contribuíram para esse resultado:

i) uma aparente desmotivação política; ii) ineficiência de parcela dos provedores dos serviços, o que contribui para uma baixa geração de recursos (excedentes) no próprio setor; iii) dificuldades de fontes externas de financiamento; iv) restrições fiscais; e v) persistência de indefinições regulatórias.

No caso de RSU, os investimentos necessários para se atingir as metas do Plansab de coleta, tratamento e disposição final são da ordem de R\$ 70 bilhões¹⁶, o que representa 15% dos investimentos necessários em água e esgoto (R\$ 510 bilhões). No entanto, há um obstáculo específico para essa modalidade a ser superado, de se concretizar um modelo econômico e financeiro que permita viabilizar uma gestão eficiente e sustentável de RSU, sobretudo para arcar com os custos de operação e manutenção das soluções ambientalmente adequadas. Diferentemente de água e esgoto, não há cobrança dos usuários pelos serviços de RSU instituída

¹³ BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, Modelo para cálculo da necessidade de investimentos, Caderno Temático 1**, Brasília, 2023, p. 280.

¹⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico temático serviços de água e esgoto – Visão geral – ano de referência 2022**. Brasília, 2023 (g).

¹⁵ SAIANI, Carlos Cesar Santejo; JÚNIOR, Rudinei Toneto; RODRIGUES, Regiane Lopes. Desafios ao cumprimento das metas de universalização do saneamento básico ratificadas pelo novo marco legal do saneamento. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 14, n. 4, 2023, P.3.

¹⁶ Considerado o compartilhamento de infraestruturas decorrentes da regionalização dos serviços de RSU. BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, Modelo para cálculo da necessidade de investimentos, Caderno Temático 1, Produto 5 – Arcabouço conceitual para o cálculo dos investimentos em Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas**, Brasília, 2023, p. 47-48.

na maioria dos municípios brasileiros¹⁷ e, mesmo nos casos em que há, os montantes arrecadados são insuficientes para arcar com as despesas e custos necessários para sua operação e manutenção¹⁸.

Além dos entraves relativos a questões econômicas, desmotivação política e regulação incipiente¹⁹, o Brasil precisa ainda compatibilizar o exercício da titularidade estatal com as características geográficas físicas e humanas, técnicas e econômicas do setor e implementar uma cooperação federativa funcional.

A partir da promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, CF/88, passou a predominar a linha interpretativa de que o saneamento seria um serviço público de interesse local e, conseqüentemente, sua titularidade de competência dos municípios. Acontece que raramente os serviços de saneamento e seus potenciais efeitos estão totalmente contidos nos limites territoriais de um único município. Do ponto de vista da geografia física, os recursos hídricos costumam ser compartilhados entre municípios e, com isso, o abastecimento de água e a destinação de esgoto de um município podem ter efeitos em outros.

Por outro lado, se observada a ocupação do solo e a demografia, constata-se que o fenômeno da conurbação, decorrente da ligação de áreas urbanizadas de municípios limítrofes, se intensificou no Brasil, especialmente, a partir da década de 1950 com o acelerado processo de urbanização²⁰. Segundo Gilmar Mendes,

¹⁷ “...a ANA está acompanhando a implementação desse dispositivo legal, mas até o momento recebeu informações de apenas 437 municípios. Já segundo dados do Snis, 44% dos municípios da amostra de 5.060 cobram pelos serviços”. BRASIL (2024).

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Setor de resíduos sólidos urbanos e os desafios para a universalização: governança, sustentabilidade econômico-financeira e a contribuição da estruturação de projetos. **Estudos Especiais do BNDES**; 36. Rio de Janeiro: BNDES, 2024c, p.10.

¹⁸ “...tem-se que apenas um terço das despesas totais com os serviços de manejo de RSU são cobertas pelas receitas arrecadadas por meio de taxas e tarifas.”, como é demonstrado na Tabela 5 do estudo especial do BNDES (BNDES, 2024c).

Ibid. p.11.

¹⁹ O setor de saneamento ainda enfrenta problemas relativos à heterogeneidade da capacitação institucional das agências reguladoras subnacionais, como mais bem abordado em artigo específico, Capanema (2022). CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. Implementação do novo marco legal do saneamento: a importância da regulação por contrato em um cenário atual de transição regulatória. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, set. 2022, p. 5-40.

²⁰ CASTIGLIONI, Aurélia Hermínia. Transição urbana e demográfica no Brasil: características, percursos e tendências. **Ateliê Geográfico**, v. 14, n. 1, 2020, p. 11-12.

O próprio crescimento das estruturas urbanas conecta municípios limítrofes de forma tão acentuada que, por vezes, não é possível discernir e precisar responsabilidades e interesses locais.

Em especial, duas dificuldades agravam-se nessa nova estrutura urbana: i) a inviabilidade econômica e técnica de os municípios implementarem isoladamente determinadas funções públicas e (ii) a possibilidade de um único município obstar o adequado atendimento dos interesses de várias comunidades. Brasil (2013, p.164)²¹

Nestes casos, as funções públicas relativas a determinados serviços, como é o caso do saneamento, exercidas por determinado município repercutem nos municípios vizinhos, extrapolando dessa forma o interesse local e caracterizando o interesse comum. Segundo Baptista e Dias (2022)²², paralelamente ao movimento geográfico de conurbação, desenvolveu-se a “metropolização institucional”, cuja origem é a inserção da região metropolitana - RM na Constituição Federal de 1967, em que a competência de criação era da União. A partir dessa permissão, o Governo Federal criou, por lei complementar, nove RMs na década de 1970, número que se manteve até 1994. Já a CF/88, em seu art. 25, § 3º²³, manteve a figura da RM, mas transferiu aos estados a competência para instituí-la, opção mais adequada dadas a escala das necessidades públicas e as peculiaridades locais²⁴. A partir dessa alteração, foram criadas novas RMs, chegando a 74 até maio de 2021²⁵.

Adicionalmente às questões geográficas, o saneamento apresenta relevantes economias de escala, o que implica em que haja uma escala mínima para que o serviço possa ser financiado pela tarifa sem onerar excessivamente os usuários. Essa característica econômica somada ao entendimento prevalente de titularidade municipal se confrontam com a configuração político-administrativa brasileira, na qual predominam municípios pequenos em termos populacionais (68,9% dos municípios com até 20.000 habitantes²⁶), com baixa densidade demográfica²⁷

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ** - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p.164.

²² BAPTISTA, Patrícia; DIAS, Pedro Augusto Setta. O direito da metrópole no Brasil: a metropolização e a construção do regime jurídico das metrópoles brasileiras. **Revista de Direito da Cidade** v. 13, p. 1888-1925, 2022, p.1893.

²³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988, p. 30.

²⁴ BAPTISTA e DIAS, *op. cit.*, p. 1903.

²⁵ BAPTISTA e DIAS, *op. cit.*, p. 1894.

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro, 2022.

²⁷ Densidade demográfica média global é de 59.76 pessoas/km², em 2022, conforme Macrotrends (2024). MACROTRENDS. World Population Density 1950-2024.

(média nacional de 23,86 habitantes/km²²⁸), e grande heterogeneidade em termos do rendimento mensal médio *per capita*²⁹ (em 2021, rendimento médio do 1% da população mais rica equivalia a 38,4 vezes o rendimento médio dos 50% mais pobres³⁰).

Ainda que predomine a percepção do saneamento como serviço público de interesse local, a questão da titularidade dos serviços públicos no Brasil ainda é controversa. Com o surgimento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e do exercício de funções públicas de interesse comum, emergiram controvérsias sobre a titularidade dos serviços de saneamento (Aragão, 2021)³¹. O debate sobre a titularidade segue ativo, mesmo após a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº1842 ter estabelecido o compartilhamento da titularidade entre estado e municípios no âmbito das estruturas de regionalização de interesse comum.

Por um lado, municipalistas defendem que os serviços têm características locais e que a proximidade decorrente da titularidade municipal garantiria uma melhor percepção e atendimento das necessidades da população, como é o caso de Ricardo Marcondes Martins³² e Rafael Morales de Souza³³. Com isso, pela CF/88, os serviços de saneamento seriam de competência municipal, como defendem esses autores.

Por outro lado, há previsão constitucional e legal de exercício da titularidade compartilhada entre municípios e estado dos serviços de saneamento quando predomina o interesse comum, caracterizado por aspectos geográficos, técnicos e/ou econômicos.

²⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro, 2022.

²⁹ Indicador usado como *proxi* da capacidade de pagamento dos usuários residenciais.

³⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)**, Rio de Janeiro, 2021b.

³¹ ARAGÃO, José Alexandre Ximenes. **O saneamento básico nas regiões metropolitanas - uma nova perspectiva pelo posicionamento do supremo tribunal federal e pelo advento da lei nº 13.089/2015**. 35 f. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

³² MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista De Direito Administrativo**, 249, 2008, 171–198.

³³ SOUZA, Rafael Morales de. Serviços públicos de saneamento básico: Uma análise do regime jurídico da Titularidade e dos contratos administrativos de descentralização administrativa sob o enfoque da Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento). **Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências Educação**, 9(8), 399–420, 2023.

O Ministro Gilmar Mendes³⁴ ao defender a constitucionalidade do Novo Marco Legal do Saneamento - NMLS, Lei nº 14.026/2020, elenca um conjunto de critérios que balizaram os entendimentos do STF quanto à qualificação da titularidade, quais sejam:

- O reconhecimento, em regra, da titularidade municipal, nos casos em que predominar o interesse local.
- A constatação de que a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a constituir o interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, da CF/88.
- Nos casos de interesse comum, a transferência da titularidade ao colegiado formado pelos municípios e estado.
- A instituição de formas de prestação regionalizada e a consequente transferência de titularidade ao colegiado interfederativo, o que não ofende a autonomia municipal.

Há ainda autores que defendem a titularidade estadual justificada pelo interesse comum. Thaís de B. G. de Oliveira e Fabiana de M. Soares³⁵ consideram que a predominância de municípios pequenos no quadro federativo brasileiro atual não mais sustenta as características do saneamento de serviço local e a consequente prevalência da titularidade municipal. As autoras entendem que a titularidade no saneamento seria estadual por exclusão, considerando que a titularidade deveria sempre ser atribuída a um único ente e que a CF/88 apresenta um rol taxativo de serviços públicos de titularidade da União e configura a titularidade municipal a partir da predominância do interesse local. Já Souza *et al.* (2023)³⁶ reconhecem o predomínio do interesse comum no saneamento e consideram que, ao reconfigurar a prestação regionalizada, o novo marco legal do saneamento atribuiu aos estados o poder de coordenar essas funções públicas e limitar a manifestação isolada municipal que prejudicar o interesse coletivo comum³⁷. No entanto, constroem uma interpretação mais conciliatória da integração

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. Saneamento básico: repartição de competências para garantir a segurança sanitária e o direito à saúde. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**. 2023 jul./set.;12(3):14-28.

³⁵ OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de; SOARES, Fabiana de Menezes. Será o saneamento básico uma espécie de serviço público de interesse local? Um estudo à luz da teoria das capacidades estatais aplicada aos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, 2020.

³⁶ SOUZA, Rodrigo de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023.

³⁷ *Ibid.*, p.195.

dos interesses dos entes municipais e estadual nos colegiados interfederativos, que exerceriam a titularidade.

Como se pode inferir das diferentes interpretações jurídicas e acadêmicas sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento, o tema ainda promove debates e a questão ainda não foi pacificada.

Diante desse cenário, o objetivo deste trabalho é testar a hipótese de que, considerados:

- i) que o saneamento é um promotor de desenvolvimento econômico social, da dignidade humana e da redução de desigualdades sociais e regionais;
- ii) os comandos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional, redução de desigualdades sociais e promoção do bem de todos;
- iii) o poder-dever das três esferas federativas de promover o acesso universal aos serviços públicos de saneamento;
- iv) a configuração político-administrativa do Brasil normativa e fática;
- v) as características econômicas do setor, externalidades e economias de escalas;
- vi) o processo de urbanização a partir da década de 1960 e a descentralização de competências federativas introduzida pela Constituição Federal Brasileira de 1988; e
- vii) o espaço criado pela técnica constitucional, reforçado pela lei setorial, de caracterização do interesse prevalente (local ou comum);

houve uma transição da prevalência do interesse local para a do interesse comum nos serviços públicos de saneamento, promovendo uma requalificação da titularidade de municipal para coletiva, compartilhada entre estado e municípios.

Adota-se a premissa de que o arcabouço legal brasileiro é suficientemente flexível para acomodar essa mudança. Isso porque a Constituição Federal Brasileira vigente não fixou a

prevalência do interesse nos serviços de saneamento e atribuiu aos estados competência para estabelecer os critérios que qualificam o interesse comum em seu território, observados parâmetros constitucionais.

Para tanto, pretende-se responder às seguintes questões de pesquisa:

- i) No saneamento brasileiro contemporâneo, justifica-se a prevalência do interesse comum sobre o interesse local?
- ii) Como o Direito Brasileiro viabilizou a transição da prevalência do interesse local para a prevalência do interesse comum?

A partir dessas respostas e por meio de levantamento e análise das leis estaduais, pretende-se ainda investigar como os estados brasileiros operacionalizaram o novo modelo de regionalização estabelecido e incentivado pelo novo marco legal do saneamento. Ademais, mediante pesquisa de processos de ações diretas de inconstitucionalidade, busca-se identificar se houve questionamentos aos modelos de regionalização adotados pelos estados e à sua governança e quem foram seus autores e demais partes interessadas que se manifestaram nos processos.

Com isso, esta dissertação pretende discutir o movimento de transição da titularidade no saneamento e como ele está se concretizando via legislação estadual.

Os serviços de saneamento apresentam relevantes externalidades de saúde pública e meio ambiente e podem ser caracterizados como direitos sociais fundamentais atípicos autônomos. Isso impõe ao Estado o dever de promover o acesso de toda sua população a esses serviços.

Com o movimento de descentralização político-administrativa decorrente da opção do Estado Brasileiro concretizada na CF/88, uma série de funções públicas passaram para a competência municipal. No entanto, pouco se evoluiu na difusão de capacidades municipais essenciais para execução dessas funções com qualidade, eficiência e efetividade. Ao mesmo tempo, houve uma expansão no número de municípios brasileiros, predominantemente de pequeno porte, com até

10.000 habitantes³⁸. Cabe destacar que a mesma CF/88³⁹ preconiza a cooperação federativa, tema sobre o qual pouco se avançou até o momento.

Somam-se a esse cenário as características econômicas dos serviços de saneamento. Como esses serviços apresentam relevantes economias de escala (dadas pela combinação de tamanho da população e tarifa) incompatíveis com a realidade de grande parte dos municípios brasileiros, esse grupo não apresenta condições econômico-financeiras suficientes para viabilizar isoladamente a universalização do acesso aos serviços de saneamento e, tampouco, para sustentar sua operação. Com isso, o conceito econômico de eficiência alocativa, que, no caso do saneamento, envolve o agrupamento de municípios, além de não se contrapor ao direito social de acesso universal, é, acima de tudo, um meio para viabilizá-lo.

Justificado o pressuposto técnico-econômico, no sentido da necessidade de regionalização dos serviços de saneamento, a questão jurídico-federativa deve ser instrumentalizada a favor do melhor atendimento dos direitos sociais envolvidos. Nesse sentido, pretende-se demonstrar que a CF/88 e a jurisprudência do STF criaram o espaço normativo para essa instrumentalização e que os parâmetros norteadores foram dados pela atualização do marco legal setorial. E, por fim, que a implementação da regionalização foi atribuída aos estados que, com isso, têm concretizado sua função de articulador e operador da cooperação federativa no setor de saneamento.

Para operacionalizar o objetivo e as questões de pesquisa apresentados, será utilizada a metodologia de pesquisa teórica, sob as perspectivas analítica e normativa. Para tanto, este trabalho percorre uma revisão bibliográfica, análise dos dispositivos constitucionais que tratam das competências dos entes sobre os serviços públicos de saneamento, da legislação setorial e da jurisprudência do STF, das legislações estaduais relativas à regionalização dos serviços de saneamento e de processos relativos a ações diretas de inconstitucionalidade referentes às leis estaduais de regionalização, no âmbito do STF e dos tribunais estaduais.

³⁸ Entre 1988, o Brasil contava com 1.421 município e no ano 2000, com 5.559. Dos municípios criados nesse período, 53% tinham até 5.000 habitantes e 26% de 5.000 a 10.000 habitantes, ou seja cerca de 79% dos municípios criados tinham menos de 10.000 habitantes, Tomio (2002, p. 64).

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, p. 61-89, 2002, p.64.

³⁹ Ao instituir competências comuns á União, Estados, Distrito Federal e Municípios em seu art.23.

Neste percurso, pretende-se ainda demonstrar que o saneamento pode ser qualificado como direito social autônomo, nos termos da CF/88. Com esse propósito, será realizado um estudo sobre a relação do saneamento com saúde pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico e social. Com isso, será possível discutir sua correlação com a redução das desigualdades sociais e regionais. Esses elementos serão então combinados com o levantamento dos dispositivos constitucionais que versam sobre o comando de redução das desigualdades sociais e regionais e direitos sociais fundamentais.

O debate sobre a titularidade será apresentado com base na jurisprudência, a partir da publicação da CF/88 e dos questionamentos relativos à promulgação do novo marco legal do saneamento - NMLS. Será destacada a atuação dos estados na promoção da regionalização dos serviços de saneamento a partir do NMSL. Segue-se, então, para a análise descritiva de como os estados instrumentalizaram a regionalização em seu território por meio de leis estaduais e para o levantamento de questionamentos à constitucionalidade dessas leis. A partir desses elementos, será elaborada uma síntese sobre a requalificação da titularidade no novo contexto normativo do saneamento, que faz com que o Direito acompanhe as mudanças geográficas, federativas e econômicas ocorridas nas últimas décadas, bem como a satisfação de demandas da sociedade.

Para esse fim, a dissertação está organizada em cinco capítulos. Além dessa introdução, o Capítulo 2 tem como objetivos: i) qualificar o saneamento como promotor de desenvolvimento econômico e social e, com isso, demonstrar sua importância para a redução das desigualdades sociais e regionais; ii) descrever as características econômicas que justificam sua regionalização e iii) apresentar o histórico institucional e normativo a partir da década de 1970, que explica a situação atual dos serviços de saneamento no Brasil.

Em uma primeira seção, serão descritas as características microeconômicas do saneamento, falhas de mercado de externalidades, em saúde pública e meio ambiente, e de economias de escala, bem como suas consequências para a justificativa e a promoção da universalização dos serviços de saneamento, além de apresentar o mecanismo do subsídio cruzado.

A segunda seção abordará a trajetória recente de políticas públicas de saneamento, a estrutura atual de prestação desses serviços, a origem e a insuficiência do modelo de regionalização em torno das Companhias Estaduais de Saneamento para promover a universalização. Esta seção

mostrará, inclusive, que já houve um movimento análogo ao decorrente da Lei nº 14.026/2020 de regionalização, porém em bases diferentes, uma vez que partiu de uma construção centralizada na esfera federal e operacionalizada em torno das companhias estaduais de saneamento.

Já a terceira seção apresentará os déficits de saneamento e sua relação com baixa renda, escolaridade, pobreza e outros indicadores sociais, baixa densidade demográfica, assim como seu reflexo nas desigualdades regionais.

Por fim, a quarta seção apresentará revisão bibliográfica que correlaciona o acesso aos serviços de saneamento a melhorias nos indicadores de saúde pública, educação e renda. Com isso, demonstra-se que a população mais vulnerável é a que menos tem acesso ao saneamento e que a falta desses serviços agrava sua condição de carência. Por outro ângulo, a promoção do acesso promove melhorias relevantes em indicadores sociais e econômicos e, por consequência, reduz desigualdades sociais e regionais.

Caracterizados os serviços de saneamento quanto aos seus aspectos econômicos, à sua trajetória institucional e às suas externalidades em saúde pública e meio ambiente, e apresentado o desafio para a sua universalização, o Capítulo 3 tem por objetivo apresentar a dialética envolvida na discussão da titularidade desses serviços públicos.

Na primeira seção, será feita a qualificação do saneamento como direito social fundamental atípico e autônomo com base na abertura trazida pela CF/88. Para esse fim, será retomada a correlação de saneamento, saúde pública e meio ambiente, serão visitados os dispositivos constitucionais que tratam sobre os direitos fundamentais e sociais, a caracterização do saneamento como direito humano no âmbito internacional, a interdependência dos direitos humanos, e, por fim, a qualificação do serviço de saneamento como direito social atípico, nos termos da CF/88.

Já na segunda seção, será discutido o federalismo brasileiro sob a perspectiva da realização do direito social ao saneamento. Com esse objetivo, será apresentada a opção do Estado Brasileiro pela descentralização político-administrativa, que não foi acompanhada da instrumentalização dos municípios para cumprirem suas novas funções.

Na terceira seção, o tema será a titularidade do saneamento com base nos dispositivos da CF/88 e na jurisprudência do STF após a edição dessa Carta Magna. Aqui será averiguado se a CF/88 criou espaço para a requalificação da prevalência do interesse no saneamento e se foi dado ao ente estadual papel de coordenação e liderança nesse processo. Serão apresentadas as diferentes visões e correntes interpretativas ao longo do tempo pela análise dos votos dos ministros do STF no debate da titularidade do saneamento, mais especificamente, no julgamento da ADI nº 1.842.

Na sequência, será mostrado o tratamento dado pelo NMLS, Lei nº 14.026/2020, aos temas da regionalização e da titularidade. Será também avaliada a discussão no STF sobre a constitucionalidade desta lei, a partir da análise das divergências formalizadas nos votos dos ministros. Examinados o arcabouço legal e a jurisprudência do STF, parte-se para a verificação da ocorrência de um movimento de transição da prevalência do interesse no saneamento, resultando na criação de uma titularidade coletiva, compartilhada por estado e municípios, a partir do reconhecimento do predomínio do interesse comum e da necessidade de integração dos interesses dos entes municipais e estadual.

O Capítulo 4 tem por objetivo demonstrar o papel dos estados na integração dos interesses no tema do saneamento e como esse papel vem sendo exercido na prática e questionado por diferentes grupos de interesse. Para isso, uma primeira seção abordará o espaço constitucional e a legislação setorial que permitiu aos estados brasileiros definir e operacionalizar os modelos de regionalização, justificados pelo interesse comum.

A segunda seção trará um levantamento de leis estaduais e descreverá como os estados brasileiros operacionalizaram a regionalização dos serviços de saneamento, comparando as modalidades abarcadas, o tipo de regionalização adotado e algumas de suas principais características, bem como o estágio de sua implementação até outubro de 2024, passados mais de quatro anos da publicação do NMLS.

Já a terceira seção apresentará um retrato dos processos de questionamento das leis estaduais de regionalização dos serviços de saneamento até outubro de 2024, de seus autores e das demais partes interessadas que se manifestaram formalmente nos processos judiciais, com vistas a identificar os interesses afetados pela mudança de modelo promovida pela nova forma de regionalização e por sua estrutura de governança.

A partir das conclusões dos Capítulos 2, 3 e 4, o capítulo 5 analisará a evolução da discussão do tema da titularidade do saneamento, na doutrina e na jurisprudência. Para isso, confrontará as conclusões sobre as características geográficas humanas e econômicas dos serviços de saneamento, que foram apresentadas no Capítulo 2, com a síntese, produzida no Capítulo 3, sobre o deslocamento da prevalência do interesse, do contexto local para o âmbito do interesse comum, e suas consequências na titularidade dos serviços de saneamento. Isso feito, será proposta uma requalificação da leitura da titularidade, com fundamento nos dispositivos legais apresentados no Capítulo 4 e ilustrada pela análise da implementação da regionalização conduzida pelos estados.

Encerradas as análises acima, os resultados serão sumarizados no Capítulo 6 na forma de conclusão, resgatando-se as principais constatações dos capítulos anteriores.

2. SANEAMENTO: PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL

O saneamento tem uma característica dual quanto a sua relação com o desenvolvimento econômico e social. Por um lado, a baixa renda familiar e a baixa escolaridade reforçam a dificuldade de acesso aos serviços de saneamento. Por outro, a realização dos investimentos necessários à universalização desses serviços promove o desenvolvimento econômico e social, por meio do fortalecimento de fornecedores locais, geração de emprego e aumento da renda local, valorização dos imóveis da região, promoção de melhorias nas condições sanitárias e de higiene. Com isso, a universalização promove redução da incidência de doenças de veiculação hídrica e respiratórias e, conseqüentemente, do absenteísmo no trabalho e nas atividades escolares, além de trazer mais qualidade de vida e dignidade à população que passa a ser beneficiada.

Para que melhor se entendam a qualificação do saneamento como direito social autônomo e as características que apontam no sentido da regionalização, enquanto modelo mais eficaz e eficiente para promover sua universalização, este capítulo tem o objetivo de: i) descrever as características econômicas do setor, abordando economias de escala e externalidades; ii) apresentar a estrutura da oferta dos serviços de saneamento no Brasil, com a predominância da atuação das companhias estaduais nas modalidades de água e esgoto, promovendo, na prática, a regionalização da prestação dos serviços de saneamento; iii) apresentar o histórico recente do setor, nas dimensões legal e de políticas públicas; iv) mostrar como as desigualdades sociais estão correlacionadas com os déficits de saneamento e como a ampliação do acesso aos serviços de saneamento pode promover desenvolvimento econômico e social, contribuindo para a redução das desigualdades regional e social.

2.1. Conceitos microeconômicos e sua aplicação ao setor de saneamento

Segundo Richard Posner (2008)⁴⁰, a economia é a ciência da escolha racional, considerando um mundo no qual os recursos são limitados em relação ao desejo dos indivíduos. Nesta perspectiva, um dos desafios do Direito seria o de promover a eficiência alocativa desses recursos escassos, de modo a promover a maximização do bem-estar na sociedade, que poderia ser mensurado por um parâmetro objetivo, dado pela maximização de valor, desde que respeitados critérios éticos. Para fins das discussões deste trabalho, será considerado um dos conceitos de eficiência mais amplamente aceitos pelos economistas, que é o de Kaldor-Hicks. O modelo de eficiência de Kaldor-Hicks⁴¹ considera que uma transação entre duas partes é eficiente, se o benefício líquido gerado for superior à insatisfação da parte “perdedora”, medidos monetariamente.

Esse conceito será útil na discussão deste estudo, uma vez que há um desafio financeiro de grandes proporções para se universalizar o acesso aos serviços públicos de saneamento no Brasil⁴², e que o caminho para o superar passa pelo subsídio cruzado entre municípios e entre classes de usuários. Nesse contexto, a eficiência alocativa promove o uso otimizado de recursos, considerados de forma coletiva agregada, na medida em que poderá se traduzir em modicidade tarifária em benefício dos usuários desse serviço. Essa mesma concepção servirá também de critério para a ponderação do interesse local frente ao interesse comum. A questão a ser enfrentada é se eventual aumento de alocação de custos em determinada localidade pode se justificar pela viabilização técnica, econômica e/ou financeira do acesso universal aos serviços de saneamento em uma região maior, em linha com o conceito de eficiência alocativa de Kaldor-Hicks.

Outro conceito fundamental para este trabalho é o de monopólio natural. O monopólio natural ocorre quando a curva de custo marginal de determinada atividade continua a decrescer, mesmo

⁴⁰ POSNER, Richard. A. **Economic Analysis of Law**. Aspen Publishers. 2008, cap. 1, p.3.

⁴¹ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. **Brokman Companhia Editora**. 5ª. Ed., 2010, p. 64 e 65.

⁴² Estimado em torno de R\$ 538 milhões, a valores de 2021, pelo Plano Nacional de Saneamento (Plansab), como já citado.

passado o ponto em que cruza com a curva de demanda⁴³. Isso significa que a produção de mais uma unidade é sempre mais barata que o custo de produção da unidade anterior. Mais especificamente para o caso de saneamento, significa que a ligação de uma nova unidade à rede de distribuição de água ou de coleta de esgoto é mais barata que a ligação da unidade anterior. O mesmo fenômeno se aplica ao manejo de RSU, a cada unidade que se conecta ao sistema decresce o custo marginal até que a escala máxima do sistema seja atingida. Disso decorre que, quanto maior a escala produtiva, menores os custos totais e mais competitivo será o prestador de serviços, o que configura a presença de economias de escala.

Em casos de monopólio natural, não há pressões competitivas que desestabilizam a situação de monopólio e, portanto, é mais eficiente ter-se um único prestador atuando em determinada região. A atuação do Estado, nesses casos, tende a ser no sentido de licenciar o monopólio e regular seus preços (tarifas), para evitar que o monopolista pratique preços acima do preço de equilíbrio e com isso, forneça uma quantidade inferior à demanda por aquele produto ou serviço. As atividades que dependem de rede física para entregar seus bens/serviços, como é o caso do saneamento, costumam ter essa característica econômica.

Saiani, Toneto Júnior e Rodrigues (2023)⁴⁴ apontam características próprias dos serviços de saneamento, nas modalidades de água e esgoto, que os tipificam como monopólio natural. São elas a necessidade de elevados investimentos em redes e a existência de ativos de uso restrito e de custos médios decrescentes. Isso significa que, conforme aumenta a cobertura, ocorrem economias de escala que se somam ao baixo dinamismo tecnológico e, em consequência, levam à baixa contestabilidade, ou em outras palavras, à baixa probabilidade de entrada de novas empresas. Nesse contexto, como já discutido, não é possível se utilizar a concorrência como instrumento de incentivo e seleção dos prestadores de serviços mais eficientes e a há de se valer da regulação como meio de se simular esse ambiente competitivo.

Esses autores constataram também que o acesso aos serviços de água e esgoto tende a ser mais deficitário em municípios menos populosos, com baixa urbanização, menos desenvolvidos e com menores rendas (Produto Interno Bruto - PIB *per capita*). Apontaram que tais evidências

⁴³ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Anderson Publishing Company (OH), 1996, p. 61.

⁴⁴ SAIANI, Carlos Cesar Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei; RODRIGUES, Regiane Lopes. Desafios ao cumprimento das metas de universalização do saneamento básico ratificadas pelo novo marco legal do setor. RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace, v. 14, n. 4, p.1-21, 2023.p.3.

podem ser encontradas em outros trabalhos, como por exemplo, BNDES (1998)⁴⁵, Saiani e Toneto Júnior (2010)⁴⁶, IBGE (2011)⁴⁷ e Santos *et al.* (2021)⁴⁸. Todos esses artigos sinalizam que economias de escala⁴⁹ e de aglomeração e a capacidade de arrecadar recursos tributários e tarifários foram determinantes na cobertura atual dos serviços de água e esgoto no Brasil e, ao mesmo tempo, que sua não ocorrência dificultou a universalização desses serviços.

O setor de saneamento também apresenta falhas de mercado conhecidas como externalidades. Externalidades são efeitos, que tanto podem ser positivos como negativos, que a transação entre duas partes causa em terceiros. As externalidades do saneamento recaem sobre a saúde pública e sobre o meio ambiente, conforme discutido por vários autores que serão tratados na seção 2.3, Pasternak (2016)⁵⁰, Uhr, Schmechel e Uhr (2016)⁵¹, Silva e Esperidião (2017)⁵², Atlas do Saneamento (IBGE, 2021)⁵³. Há estudos que tratam especificamente das correlações entre a ausência ou deficiências dos serviços públicos de saneamento básico e a incidência de arboviroses (Almeida, Cota e Rodrigues, 2020⁵⁴, Queiroz, Silva e Heller, 2020⁵⁵, Cysne, 2019⁵⁶ e Sousa, Carniello e Rodrigues, 2021⁵⁷) e com a saúde pública, sob uma perspectiva mais ampla

⁴⁵ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Saneamento: o objetivo é a eficiência. **Informes Infraestrutura do BNDES**, n.23, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1998.

⁴⁶ SAIANI, C. C. S.; TONETO JÚNIOR, R. Evolução dos serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004): redução da desigualdade do acesso domiciliar? **Economia e Sociedade**, v.19, 2010.

⁴⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas de Saneamento 2011**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

⁴⁸ SANTOS, Patrick Leite; SAIANI, Carlos Cesar Santejo; VIEIRA, Ednando Batista; PIORSKI, César Ricardo Leite. Conscientização e serviços ambientalmente adequados: evidências para acesso a saneamento no Brasil. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v.34, n.1, 2021.

⁴⁹ Entendidos como custos médios decrescentes em função da população atendida.

⁵⁰ Pasternak S. Habitação e saúde. **Revista USP**. 30(86), p. 51-66, 2016.

⁵¹ UHR, Júlia Gallego Ziero; SCHMECHEL, Mariana; UHR, Daniel de Abreu Pereira. Relação entre saneamento básico no Brasil e saúde da população sob a ótica das internações hospitalares por doenças de veiculação hídrica. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v. 7, n. 2, p. 01-16, 2016.

⁵² SILVA, Valéria Andrade; ESPERIDIÃO, Fernanda. Saneamento básico e seus impactos na mortalidade infantil e no desenvolvimento econômico da região Nordeste. **Scientia Plena**, v. 13, n. 10, 2017.

⁵³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas de Saneamento – Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 3ª Edição, 2021.

⁵⁴ ALMEIDA, Lorena Sampaio; COTA, Ana Lúcia Soares; RODRIGUES, Diego Freitas. Saneamento, Arboviroses e Determinantes Ambientais: impactos na saúde urbana. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 3857-3868, 2020..

⁵⁵ QUEIROZ, Josiane Teresinha Matos de; SILVA, Priscila Neves; HELLER, Léo. Novos pressupostos para o saneamento no controle de arboviroses no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00223719, 2020..

⁵⁶ CYSNE, Rubens Penha. Arboviroses (dengue, zika e chicungunya) e saneamento básico. CYSNE, R. P. Arboviroses (dengue, zika e chicungunya) e saneamento básico. **Revista Conjuntura Econômica**, 2019.

⁵⁷ SOUSA, Milka Brasil Costa, CARNIELLO, Monica Franchi, RODRIGUES, Marilsa de Sá. Índices das arboviroses na região Norte do Brasil no ano de 2019 a perspectiva do desenvolvimento sustentável. Informe GEPEC, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 100–122, 2021.

(Ferreira *et al.*, 2016⁵⁸, Leoneti, Prado e Oliveira, 2011⁵⁹, Andreazzi, Barcellos e Hacon, 2007⁶⁰).

Os efeitos sobre saúde pública se revelam na incidência das Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado - DRSAl, nos custos sociais decorrentes do tratamento das pessoas infectadas, bem como nos prejuízos decorrentes do afastamento das atividades escolares e do trabalho⁶¹.

O Atlas do Saneamento⁶² (IBGE, 2021) apresenta um capítulo sobre a correlação de saneamento e saúde pública, no qual são avaliadas as DRSAl. No período de 2008 a 2019, foram registrados 134.981 óbitos em decorrência das DRSAl. Há diferenças regionais desses dados, e a maior ocorrência é no Nordeste, que, não por acaso, é a região que apresentou os maiores déficits de água e esgoto no período. A correlação do saneamento e saúde pública fica também evidente pelo número alarmante de internações no Sistema Único de Saúde – SUS por DSAIR de 4.877.618 no período de 2008 a 2019. E a fragilidade social da população acometida com essas doenças é sinalizada pelos deslocamentos identificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2021)⁶³ em função da ausência de serviços de saúde e leitos para internação em seus municípios.

Do ponto de vista ambiental, o saneamento melhor qualifica o solo urbano, promovendo a valorização imobiliária, viabilizando a realização de atividades econômicas em determinadas áreas, como é o caso do turismo⁶⁴.

⁵⁸ FERREIRA, Patrícia da Silva Figueiredo; MOTTA, Patrícia Constantino; SOUZA, Tayane Crispim de; SILVA, Thiago Paulo de; OLIVEIRA, Juliana Ferreira de; SANTOS, Ana Silvia Pereira. et al. Avaliação preliminar dos efeitos da ineficiência dos serviços de saneamento na saúde pública brasileira. *Revista internacional de ciências*, v. 6, n. 2, p. 214-229, 2016..

⁵⁹ LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de administração pública**, v. 45, p. 331-348, 2011.

⁶⁰ ANDREAZZI, Marco Antonio Ratzsch; BARCELLOS, Christovam; HACON, Sandra. Velhos indicadores para novos problemas: a relação entre saneamento e saúde. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 22, n. 3, p. 211-217, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rpsp/v22n3/a08v22n3.pdf>. Acesso em: 30 de dezembro de 2023.

⁶¹ FREITAS, Fernando Garcia de e MAGNABOSCO, Ana Lelia, Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil, **Instituto Trata Brasil**, novembro de 2022, p. 39 e 40.

⁶² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas de Saneamento – Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 3ª Edição, 2021.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ FREITAS e MAGNABOSCO (2022), *op. cit.*, p. 40.

Majone (1993)⁶⁵ apresenta o conceito de “*merit goods*”, que descreve como aqueles bens que o governo compele os indivíduos a consumirem. A justificativa da intervenção governamental paternalista nesses casos pressupõe que o governo sabe melhor do que os próprios indivíduos o que é melhor para a coletividade. Cita como exemplos a educação fundamental, moradia de baixa renda, uso de equipamento de segurança pelos trabalhadores e a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança por motoristas e passageiros. O autor conclui reconhecendo que as decisões sobre os níveis de intervenções distributivas ou via “*merit goods*” dependerá do estágio de desenvolvimento e das tradições políticas e legais de cada país. E que mesmo dentro de um mesmo país, essas decisões vão depender da diversidade cultural, da cultura de participação social, dos riscos tecnológicos e de questões de qualidade de vida.

Na esteira desse raciocínio, propõe-se a qualificação dos serviços de esgotamento sanitário na categoria de “*merit goods*”. De modo geral, a população tem dificuldade de valorizar esses serviços e, portanto, costuma não estar disposta a pagar por eles. Isso acontece porque o benefício individual não é percebido. O objetivo do tratamento do esgoto é dispor os efluentes em condições de serem absorvidos pelos corpos hídricos, na medida da sua capacidade de concluir seu tratamento naturalmente. Isso seria de interesse da coletividade, uma vez que todos se beneficiam da preservação dos corpos hídricos. Assim, para que se viabilizem os investimentos e a própria operação dos sistemas de esgotamento sanitário, o Estado incentiva ou impõe ao cidadão a ligação de seus domicílios aos sistemas de esgotamento sanitário. Ainda assim, o acesso aos serviços de esgotamento sanitário no Brasil é bastante deficitário, 60,7% da população brasileira são atendidos por serviços de coleta de esgoto em rede e apenas 52,2% do esgoto gerado em 2021 foi tratado (SNIS, 2022)⁶⁶.

Vale dizer que o mesmo enquadramento pode ser feito em relação aos resíduos sólidos urbanos. A população percebe valor na coleta, por afastar o lixo de seus domicílios e vizinhança, mas não se preocupa e, tampouco, está disposta a pagar pelo seu tratamento ou disposição final. Resultado disso é que, no Brasil, embora os índices de coleta estejam em torno de 90%, a destinação ambientalmente correta é de apenas 73,7%, tendo sido identificados 1.572 lixões e 598 aterros controlados, conforme dados do SNIS (2022)⁶⁷.

⁶⁵ MAJONE, Giandomenico. The European Community between social policy and social regulation. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 2, 153-170, junho de 1993.

⁶⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) - Série Histórica**. Brasília, 2022.

⁶⁷ Id.

Por fim, há um conceito econômico bastante difundido no setor de saneamento que merece ser descrito, o subsídio cruzado. Trata-se de um subsídio ao consumo embutido na estrutura tarifária, como definem Cruz e Ramos⁶⁸ (2016). Há duas formas mais usuais de sua aplicação no setor de saneamento. A primeira se dá quando usuários sob custos distintos pagam valores similares pelos serviços, como por exemplo, usuários da mesma categoria tarifária em municípios diversos e que representam custos diferentes, de investimentos e operação, pagam a mesma tarifa. A segunda, se aplica quando uma modalidade de serviços, geralmente o abastecimento de água, subsidia os investimentos e operação de outra, comumente, esgotamento sanitário. Mas é o subsídio cruzado entre usuários que interessa a este estudo, uma vez que constitui um instrumento de distribuição dos benefícios da economia de escala entre a população de um grupo de municípios, possibilitando assim o acesso daqueles que isoladamente seriam excluídos.

O subsídio cruzado sempre favorece alguém em detrimento de outrem. Dentro de um mesmo município, a população de baixa renda pode ser subsidiada pela população de mais alta renda ou por outra categoria tarifária, como por exemplo, o comércio e a indústria. Ainda assim, na grande maioria dos municípios brasileiros, essa fórmula não será suficiente para promover o acesso universal aos serviços de saneamento. Parte-se então para uma solução intermunicipal, em que a população, ou melhor, as categorias tarifárias de maior renda (maior consumo) de um ou mais municípios subsidiarão a população daqueles municípios que não conseguem viabilizar o acesso universal dentro de suas fronteiras. Há ainda a possibilidade de o subsídio vir diretamente por meio de aportes de recursos públicos para investimentos ou para pagamento de parcela da tarifa, ou via contraprestação em concessões patrocinadas, opções limitadas pelas restrições fiscais a que estão submetidos os entes federativos no Brasil.

⁶⁸ CRUZ, Karlos Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Sousa. Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências. **Nova Economia**, v. 26, p. 623-651, 2016, p.624.

2.2. Políticas públicas de saneamento e suas consequências na estrutura da oferta e na universalização

Ao longo da história, os entes federados brasileiros optaram por diferentes configurações para prover serviços de saneamento à sua população.

O desenvolvimento do saneamento brasileiro, em grande medida, acompanha as formas de ocupação do solo e o processo de urbanização. Segundo Marques (2015)⁶⁹, a implantação da infraestrutura urbana, incluindo os serviços de água e esgoto, teve seu início na segunda metade do século XIX, por meio de concessões a empresas privadas estrangeiras. O acesso a esses serviços era restrito e concentrado nas cidades mais importantes e na população mais rica. Foi só na década de 1960 que se iniciaram políticas nacionais de maior alcance⁷⁰. No entanto, naquele momento, a população urbana já era de 31,3 milhões, a infraestrutura já constituída das cidades era precária e não havia instituições estatais preparadas para lidar com esse problema.

Os temas de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão presentes no Plano de Ação Econômica do Governo -PAEG de 1964 - 66, no Plano Decenal de 1966 e no Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED de 1968-70, Melo (1989)⁷¹. O Banco Nacional de Habitação – BNH foi criado em 1964, o Fundo para Financiamento de Saneamento- Fisane e o Sistema Financeiro de Saneamento -SFS, em 1967 e, em 1971, formulado o Programa Nacional de Saneamento - Planasa⁷². Com isso, sob a indução do governo federal, foram criadas as companhias estaduais

⁶⁹ MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. **Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos**, v. 50, 2015, p. 224.

⁷⁰ Conforme o Ministro Gilmar Mendes. “ainda que historicamente se atribua a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios, o saneamento básico foi tratado como uma questão nacional ainda no início do século passado, tendência essa que foi enfatizada na década de 1970, com a edição do chamado Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).”, Brasil (2022c).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 284.

⁷¹ MELO, Marcus André Barreto Campelo de. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. **Revista de Administração Pública**, 23(1), p. 84 a 102, 1989, p.85.

⁷² O Planasa previa a ampliação do acesso ao sistema de água tratada para 90% da população urbana e do sistema de esgotamento sanitário, incluindo coleta e tratamento para 65%, conforme relata Ana Cristina Augusto de Sousa (2011) . No período de 1970 a 1991, o Planasa conseguiu ampliar de 32,8% para 70,7% o número de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água e de 26,4% para 52,4% o número de domicílios com esgoto ligado à rede geral ou fossa séptica, sendo dados dos censos demográficos do IBGE (1970 e 1991).

de saneamento - Cesbs, a partir do diagnóstico de que a grande maioria dos municípios brasileiros não apresentava viabilidade econômico-financeira e tampouco reunia competências técnicas e institucionais para a construção da infraestrutura e prestação dos serviços de saneamento para toda sua população. Já a gestão de RSU permaneceu como serviço municipal.

A opção pela regionalização dos serviços de saneamento em torno das Cesbs foi a solução encontrada pelo governo federal para ampliar o acesso aos serviços de saneamento, de modo a atender a todos os municípios do estado por meio de subsídio cruzado, com localidades mais rentáveis viabilizando investimentos e operação dos sistemas naquelas deficitárias, conforme relata Frederico Turolla (2002)⁷³. Outro aspecto a ser destacado é que as Cesbs delegavam ao BNH, mediante protocolo de adesão ao Planasa, a formulação geral de sua política de saneamento, Melo⁷⁴ (1989). Essa centralização do planejamento do setor na esfera federal foi uma importante característica do movimento de regionalização conduzido naquele momento histórico.

A delegação dos serviços de saneamento dos municípios para as companhias estaduais foi incentivada pelo aporte de recursos federais para que estas últimas realizassem investimentos. Conforme relata o Ministro Nunes Marques, “a exclusão dos Municípios das decisões sobre águas e esgotos foi tamanha que muitos deles nem sequer se davam ao trabalho de editar algum ato concedendo o serviço à companhia estadual, que assumia de facto o serviço”, Brasil (2022c)⁷⁵. O ministro considera que essas condições associadas à inexistência de definição constitucional expressa sobre a titularidade tornavam possível o entendimento de que a titularidade seria do ente estadual, especialmente nas RMs.

O resultado desse programa foi uma importante ampliação dos índices de atendimento, especialmente de abastecimento de água, ainda que tenha sido insuficiente para sua universalização, conforme já apresentado. Todavia, uma importante consequência dessa

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. Tese (Doutorado em Ciências/Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

⁷³ TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. **Texto para Discussão nº 922**, IPEA, Brasília, 2002.

⁷⁴ MELO, Marcus André Barreto Campelo de. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. **Revista de Administração Pública**, 23(1), p. 84 a 102, 1989, p.88.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 75

política foi a mudança da estrutura da oferta, com a configuração da predominância da atuação das Cesbs na prestação dos serviços públicos de saneamento no Brasil. Ainda assim muitos municípios, inclusive capitais estaduais, optaram pela prestação direta dos serviços de saneamento, Melo (1989)⁷⁶.

No período de 1960 a 1980, a população urbana brasileira mais que dobrou, passando a um total de 80 milhões de pessoas. O texto constitucional então vigente, Constituição Federal de 1967 (Brasil, 1967)⁷⁷, previa a possibilidade de que a União estabelecesse regiões metropolitanas para a realização de serviços comuns, conforme art. 164 da Emenda Constitucional 1 de 1969, Brasil (1969)⁷⁸. Nos anos de 1970, começaram a surgir grandes aglomerações urbanas em torno dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, seguidas de outras menores em torno de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife e Salvador. Entre 1973 e 1974, essas aglomerações foram institucionalizadas na forma de RMs, como relatam Moura e Gorsdorf (2011)⁷⁹.

Em seu voto, nos autos do processo da ADI nº 1.842, o ministro Nelson Jobim apresenta um panorama histórico das RMs brasileiras, Brasil (2013)⁸⁰. Sustenta que o reconhecimento definitivo das RMs se deu na Constituição Federal de 1967, que estabeleceu que a União poderia criar, por meio de lei complementar, regiões metropolitanas para a realização de serviços comuns. A partir daí foram criadas as bases legais para a criação das primeiras RMs brasileiras, conforme já mencionado. No entanto, o ministro considera que a solução executória foi ineficaz, especialmente por não definir quem seria o titular da competência para prestar os serviços de interesse comum. Função essa que, na prática, foi assumida pelos estados, muitas vezes mediante a delegação informal dos municípios. E o modelo predominante de prestação dos serviços de saneamento nas Cesbs acabou se consolidando.

⁷⁶Melo, Marcus André Barreto Campelo de. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. **Revista De Administração Pública**, 23(1), 1989, p.89.

⁷⁷ BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

⁷⁸ BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 1967. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, v. 7, p. 3, 1969.

⁷⁹ MOURA, Rosa; GORSODORF, Leandro Franklin, Questão Metropolitana, Panorama do Saneamento Básico no Brasil, **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**, Volume n.º 7, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, p. 133 a 177, 2011, p.134.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p. 63-73.

Os resultados do Planasa foram expressivos neste período. A meta de expansão do acesso ao abastecimento de água que era de 80% foi atingida. Conforme Melo (1989), segundo dados censitários, o acesso ao abastecimento de água foi de 54% em 1974 para 87% em 1985. Já o esgoto foi de 22% a 43% em 1984. Entretanto, a ampliação do acesso continuou seletiva e desigual entre grupos sociais. A priorização da viabilidade econômica resultou na concentração dos investimentos em localidades com maior capacidade de pagamento, aprofundando desigualdades sociais e regionais.

A partir dos anos 1980, o modelo então vigente de financiamento à habitação e ao saneamento entrou em crise e chegou ao fim com a extinção do BNH, em 1986. Ainda que as atividades do extinto BNH tenham sido assumidas pela Caixa Econômica Federal, os investimentos em saneamento caíram bruscamente⁸¹. O declínio do Planasa, a partir de 1986, e sua extinção, em 1992, deram início a uma crise institucional no saneamento. Alguns autores se referem ao período de 1986 a 2007, quando é editado o marco legal do saneamento, como “vazio institucional do setor de saneamento”, como é o caso de Aversa e Oliveira (2021)⁸².

Acontece que neste mesmo período, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 – CF/88, que, dentre outras medidas, elevou a estatura dos municípios a ente federativo e ampliou sua autonomia. Ademais, trouxe a possibilidade de que os estados instituíssem, por meio de lei complementar, RMs, aglomerados urbanos e microrregiões, observado o critério de agrupamento de municípios limítrofes com funções públicas de interesse comum. No entanto, o problema da definição da titularidade dos serviços de interesse comum não foi resolvido. Segundo o Ministro Nelson Jobim,

Em termos históricos, a confusão da legislação brasileira em matéria de REGIÃO METROPOLITANA, especialmente, quanto ao problema do poder executivo e administrativo dessas regiões e a titularidade da prestação de serviços de natureza comum, acabou por gerar um quadro altamente complexo

⁸¹ De 1971 a 1981, o volume investido pelo Planasa variou de cerca de 0,05% a 0,55% do PIB em uma curva ascendente no período, conforme Melo (1989, p.96). Melo, Marcus André Barreto Campelo de. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. **Revista De Administração Pública**, 23(1), 1989, p.96.

Já em 1995, o gasto federal com saneamento chegou a 0,03% do PIB, que se repetiu em 2003, valor mais baixo da série histórica desde o Planasa até o ano de 2006, conforme Sousa e Costa (2008).

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 66, 2008, p. 8.

⁸² AVERSA, Marcelo; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Governança metropolitana e política de saneamento: trajetórias dependentes na Grande São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 52, p. 1085-1108, 2021, p.1087.

e diversificado em relação, principalmente, ao problema do SANEAMENTO BÁSICO. Brasil (2013, p.72)⁸³

Conforme relatam Sousa e Costa (2008)⁸⁴, o debate sobre a criação de um novo modelo institucional para o setor culminou na elaboração do Projeto de Lei nº 199/1993, que buscava instituir a Política Nacional de Saneamento. Embora aprovado no legislativo, tal projeto de lei foi integralmente vetado em 1995 pelo então Presidente da República, que optou por adotar o Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, elaborado no governo anterior. O objetivo do PMSS era o de universalizar o acesso aos serviços de saneamento até 2010, por meio de concessões privadas e instituição de um marco regulatório setorial. No entanto, a mobilização de atores que já atuavam no setor obstruiu projetos de lei formulados dentro do programa e não se construiu uma proposta conciliatória entre os diversos grupos de interesse. Enquanto isso, os recursos federais aplicados no setor eram represados. Assim, o PMSS não atingiu suas metas originais, mas deixou como um de seus legados a criação do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento -SNIS.

Neste período, o Brasil vivenciou mudanças relevantes nos modelos de Estado e de administração pública. O Estado que vinha de uma trajetória de intervenção direta na economia na qualidade de agente econômico, em particular no que interessa à discussão desse estudo, em serviços públicos, foi migrando para um modelo de maior liberalização. Essa liberalização se deu por meio da delegação de serviços públicos a empresas privadas, modulada pela regulação estatal. Integram esse processo a publicação da Lei de Concessões em 1995⁸⁵ e a criação das agências reguladoras setoriais nacionais e subnacionais⁸⁶. No entanto, ao contrário do que aconteceu com outros serviços públicos, como por exemplo, os de energia e telecomunicações, a ampliação da participação privada no setor de saneamento foi muito tímida e ocorreu isoladamente em poucos municípios⁸⁷.

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p.72.

⁸⁴ SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 66, p. 5-23, 2008, p.10.

⁸⁵ 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 Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

⁸⁶ GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

⁸⁷ Até 2013, apenas 217 municípios haviam concedido pelo menos um dos serviços de saneamento a prestadores privados, segundo dados da Associação Brasileira e do Sindicato das Concessionárias de Saneamento – Abcon e Sinduscon (2023).

Dentre os vários fatores que, naquele momento, desestimularam o aumento da participação privada no setor, destacam-se sua complexa coordenação, a pulverização dos serviços em concessões municipais, incertezas jurídicas e políticas, a dependência da trajetória de prestação estatal dominada pelas Cesbs e a incipiente regulação setorial⁸⁸.

Houve nova tentativa de se normatizar o relacionamento entre União, estados, Distrito Federal e municípios em matéria de serviços públicos de saneamento e de se estabelecerem diretrizes para o exercício da titularidade por meio do Projeto de Lei nº 266/1996, que também não vingou, tendo sido arquivado em 2003.

A CF/88 atribuiu competências relativas ao tema do saneamento aos entes dos três níveis federativos. O tratamento constitucional dado a esta matéria também resultou em ambiguidade no que tange à definição da titularidade. Isso porque admite duas interpretações contraditórias: que o saneamento se inclui nos serviços de interesse local, e, conseqüentemente, sua titularidade seria municipal⁸⁹, mas ao mesmo tempo, que se trata de serviço de interesse comum, cabendo aos estados instituírem estruturas regionais que integrem as funções de organização, planejamento e execução desses serviços. Em consequência, ocorreram disputas judiciais entre municípios e estados acerca da titularidade que foram debatidas ao longo de quase 15 anos no Supremo Tribunal Federal - STF, por meio da ADI nº 1842 – RJ e da ADI nº 2077- BA, como será apresentado em seção específica. Essa insegurança jurídica foi um dos principais fatores que desestimularam o investimento em saneamento ao longo das décadas de 1990 e de 2000. A decisão do STF referente ao julgamento da ADI- 1842 – RJ criou as bases para a publicação do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, mas que também não solucionou de forma definitiva a discussão da titularidade dos serviços de saneamento.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO/SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON/SINDICON). **Panorama da participação privada no Saneamento 2023 – A década do Saneamento**, 2023.

⁸⁸ A publicação da Lei de Saneamento só se deu em 2007, Lei nº 11.445/2007.

⁸⁹ Segundo levantamento de jurisprudência apresentado por Vieira (2024), “O STF atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios por entender que o saneamento, em princípio, se caracteriza pelo interesse local.” Ainda que essa interpretação não decorra expressamente da leitura da CF/88.

VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias**. Dissertação de mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 185 p., São Paulo/SP, 2024, p. 36.

As restrições fiscais relativas ao controle inflacionário implementado a partir do Plano Real, em 1994, também tiveram forte impacto na redução de recursos federais efetivamente liberados para o setor de saneamento⁹⁰, o que se prolongou ao longo das décadas de 2000 e 2010.

Em 2001, o Projeto de Lei nº 4.147/2001, que propunha transferir a titularidade dos serviços de saneamento aos estados nas regiões metropolitanas, tramitou em regime de urgência pelo governo federal. A oposição promovida pelas entidades representativas do setor com interesses municipalistas impediu sua aprovação, Sousa e Costa (2008)⁹¹.

Segundo Aragão (2021)⁹², os projetos de lei arquivados sobre saneamento básico, como o PL nº 266/1996 e o PL nº 4.147/2001, buscavam retirar a titularidade dos municípios. Este autor destaca também a atuação do movimento municipalista brasileiro no Congresso Nacional em prol de tais arquivamentos.

A revisão bibliográfica realizada por Sousa e Costa (2008)⁹³ se encerra, relatando os principais avanços institucionais que beneficiaram o setor de saneamento no período de 2003 a 2008. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades e a Secretaria Nacional de Saneamento, que concentravam a atribuição de coordenar as políticas de saneamento no nível federal. Já em 2005, foi publicada a Lei dos Consórcios, viabilizando a gestão associada dos serviços de saneamento entre entes públicos⁹⁴. Tal lei regularizou uma relação que já existia de fato entre municípios e Cesbs e impulsionou ainda mais a colaboração entre municípios e estados no âmbito do saneamento, uma vez que o instrumento do contrato de programa resultava em maior

⁹⁰ SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 66, p. 5-23, 2008, p.10.

⁹¹ *Ibid.*, p.17.

⁹² ARAGÃO, José Alexandre Ximenes. **O saneamento básico nas regiões metropolitanas - uma nova perspectiva pelo posicionamento do supremo tribunal federal e pelo advento da lei nº 13.089/2015**. 35 f. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021, p.13.

⁹³ SOUSA e COSTA, *op. cit.*

⁹⁴ “Por meio da referida Lei, ensejou-se a celebração de convênios de cooperação técnica, para a gestão associada dos serviços de saneamento básico, entre Estados e Municípios, o que ocasionava celebração do contrato de programa para que o prestador de serviços, a companhia estadual de saneamento básico, exerça as suas atividades no âmbito do Município, ou do conjunto de Municípios, consorciado. Referida forma de contratação tem substituído o antigo modelo de outorga de serviços públicos de saneamento básico, o qual se dava por meio de contrato de concessão de serviços públicos, celebrado entre os Municípios titulares dos serviços e o prestador dos mesmos.”

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 66, p. 5-23, 2008, p.15.

segurança jurídica às Cesbs, Aragão (2021)⁹⁵. Neste mesmo período, foi retomado o diálogo do governo federal com as entidades atuantes no setor, o que permitiu a publicação do Marco Legal do Saneamento, Lei nº 11.445 de 2007. Essa norma não interferiu na discussão de titularidade, mas trouxe importantes avanços no campo regulatório para o setor.

Com o acirramento das restrições fiscais e com a necessidade de cumprimento das metas de universalização do saneamento, mais recentemente, a partir de 2016, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES passou a ofertar aos estados e municípios serviços de estruturação de projetos para ampliação da participação privada na prestação regionalizada dos serviços de saneamento. Esses projetos tinham como premissas a universalização do acesso aos serviços de saneamento, a prestação regionalizada, a modicidade tarifária e a regulação contratual. Até setembro de 2024, os projetos estruturados pelo BNDES resultaram em treze leilões que culminaram em nove concessões regionalizadas, BNDES (2024)⁹⁶.

Todos esses movimentos foram configurando a estrutura do saneamento no país. Atualmente, apesar do vasto número de prestadores ativos e do aumento da complexidade das relações entre municípios (administração direta e indireta), estados, companhias estaduais e concessionárias privadas, a oferta segue marcadamente concentrada nas Cesbs. Vale também ressaltar que, desde sua criação até o momento atual, as Cesbs foram se diferenciando em termos de governança corporativa, estratégia comercial e financeira, desenvolvimento institucional e capacitação técnica e financeira. Com isso, não cabe mais tratá-las como um conjunto homogêneo, ainda assim, para fins de caracterização do setor neste estudo, elas serão aqui agrupadas em um único conceito.

Segundo dados do SNIS, em 2022, havia 1.478 prestadores de serviços de água no país, sendo 1.424 locais, 28 regionais e 26 microrregionais. Desse total, 55,2% são da administração pública direta municipal, 32,3% são autarquias municipais, 9% são empresas privadas, 2% são sociedades de economia mista, predominantemente estaduais, 0,3% são empresas públicas e 1,2% organizações sociais. Apesar do grande número de prestadores públicos municipais, em

⁹⁵ ARAGÃO, José Alexandre Ximenes. O saneamento básico nas regiões metropolitanas - uma nova perspectiva pelo posicionamento do supremo tribunal federal e pelo advento da lei nº 13.089/2015. 35 f. **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa**, Brasília, 2021, p. 21.

⁹⁶ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Hub de projetos**, Rio de Janeiro, 2024.

termos de participação no mercado, medida pelo número de municípios e pela população atendida, a atuação preponderante é das companhias estaduais.

Especificamente, com relação aos serviços de abastecimento de água⁹⁷, as companhias estaduais respondiam pelo atendimento de 56,6 % da população brasileira, os municípios direta ou indiretamente, por cerca de 23% e as empresas privadas, por cerca de 24,2%⁹⁸. Portanto, no setor de saneamento brasileiro, há uma predominância expressiva da prestação estatal⁹⁹.

Cabe ressaltar o movimento de expansão da prestação dos serviços de saneamento por operadores privados, ocorrido nos últimos anos. Dados da Associação Brasileira e do Sindicato das Concessionárias de Saneamento – Abcon e Sindcon (2023)¹⁰⁰ mostram um crescimento de 292% em dez anos, partindo de 217 municípios atendidos por empresas privadas em 2013 para 850 no início de 2023.

Como demonstrado, a estrutura do setor de saneamento dos últimos cinquenta anos, nas modalidades de água e esgoto, é majoritariamente de prestação regionalizada no nível estadual, por meio das Cesbs. Esse modelo permite que a prestação seja implementada com ganhos de escala e a aplicação do subsídio cruzado entre municípios. Mesmo assim, esse modelo de regionalização não se mostrou suficiente para promover a universalização, como mostram os dados do setor. O diagnóstico dessa insuficiência não é o objetivo desse trabalho, mas as questões de incipiente desenvolvimento institucional das agências reguladoras subnacionais, captura do setor por interesses corporativos e políticos, dificuldades na coordenação federativa, discussões sobre titularidade, heterogeneidade nas capacidades técnicas e financeiras das Cesbs são elementos que compõem a complexidade do problema.

⁹⁷ Dos 5.335 municípios que responderam as informações sobre a modalidade de água no SNIS, 99,6% possuem sistemas públicos de abastecimento de água, enquanto 23 municípios não contam com sistemas públicos e sua população é abastecida por soluções alternativas individuais.

⁹⁸ Há municípios que possuem mais de um operador. Foram consideradas as formas de prestação de serviços indiretas pelas empresas privadas (PPPs, subdelegações e locações de ativos). Considerando as informações acima, a somatória dos percentuais supera 100%.

Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto/Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON/SINDICON). **Panorama da participação privada no Saneamento 2023 – A década do Saneamento**, 2023, p.81.

⁹⁹ Uma vez que os números para esgotamento sanitário diferem pouco dos de água em termos de estrutura da oferta.

¹⁰⁰ ABCON/SINDCON, *op.cit.*, p.13.

Segundo o Ministro Nelson Jobim (Brasil, 2013)¹⁰¹: “... o SANEAMENTO BÁSICO é um dos temas mais complexos do direito administrativo, especialmente pela diversidade de formas com que ESTADOS e MUNICÍPIOS, formal ou informalmente, dividiram competências.”

Já os serviços de gestão de RSU mantiveram-se em uma trajetória de exercício das funções públicas pelo ente municipal. Os serviços de manejo de RSU no Brasil, historicamente, são prestados por municípios isoladamente, ao contrário das modalidades de água e esgoto, que, desde a década de 1970, contaram com a participação ativa dos estados nas atividades prestacionais. Até 2020, não houve uma política pública nacional que resultasse no efetivo envolvimento dos estados brasileiros na modalidade de RSU. Em termos de regionalização, o Brasil (2023g)¹⁰² identificou a existência de 252 consórcios intermunicipais para manejo de RSU, envolvendo um total de 1.491 municípios, o que corresponde a 26,8% do total de municípios brasileiros. A disposição final em aterro sanitário é o serviço mais compartilhado entre municípios consorciados.

Não é por acaso que o aterro sanitário é o serviço mais compartilhado entre municípios. Esse resultado decorre das economias de escala nas soluções de tratamento e disposição final. Como os índices de tratamento ainda são muito baixos no Brasil e não há restrição territorial, a tecnologia que predomina ainda é a disposição em aterros sanitários.

Como a Lei nº 14.026/2020 incorporou à Lei nº 11.445/2007 dispositivos para incentivar a atuação dos estados na regionalização dos serviços de saneamento, espera-se que esse cenário se altere, com a ampliação da gestão compartilhada de RSU entre municípios e estados.

Ressalta-se também que a atuação de empresas privadas, mediante concessões de longo prazo, nos serviços de RSU ainda é muito pequena, o que não significa que a prestação privada seja inexpressiva. Conforme informações do Brasil (2023g)¹⁰³, diferente do que ocorre nas modalidades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em que já há diversas

¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p. 140.

¹⁰² BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico temático serviços de água e esgoto – Visão geral – ano de referência 2022**. Brasília, 2023 (g), p.33.

¹⁰³ *Ibid.*, p.30.

concessões plenas, para os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos foram identificados apenas um total de 85 municípios com concessões parciais em 2022.

Dos serviços delegados a empresas privadas, o serviço de disposição em aterros sanitários lidera com 80%, seguido dos serviços de coleta com 65,9%, Brasil (2003g)¹⁰⁴. No entanto, como aponta o Estudo Especial do BNDES nº 30, BNDES (2024b)¹⁰⁵, esses dados não refletem claramente a realidade da participação privada na prestação dos serviços de RSU. É que grande parte dos municípios que optaram pela prestação direta ou via órgãos da administração indireta terceirizaram uma parcela ou a totalidade dos serviços de RSU. Disso decorre que, neste setor, predominam os contratos administrativos limitados a cinco anos de duração, o que limita o acesso dos prestadores privados a financiamento de longo prazo.

2.3. Déficit de acesso à água tratada e à coleta e ao tratamento de esgoto: Relação com desigualdades regionais e sociais

Não obstante todos os esforços empreendidos para promover a universalização dos serviços de saneamento, por meio de mudanças estruturais, desde a criação das Cesbs, na década de 1970, passando pelo incentivo às concessões municipais, na década de 1990 e, mais recentemente, com o estímulo às concessões regionais, o Brasil ainda apresenta expressivos déficits.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2023)¹⁰⁶, ainda há mais de 32 milhões de brasileiros sem acesso ao sistema de abastecimento de água potável, o que corresponde a 15,8% da população brasileira e 90 milhões sem esgoto coletado e tratado, o que corresponde a 44,5% da população brasileira.

¹⁰⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico temático serviços de água e esgoto – Visão geral – ano de referência 2022**. Brasília, 2023 (g), p.30.

¹⁰⁵ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Resíduos sólidos urbanos: parte 1: diagnóstico do setor. **Estudos especiais do BNDES**; 30, Rio de Janeiro, 2024b, 11 p..

¹⁰⁶ BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico temático serviços de água e esgoto – Visão geral – ano de referência 2022**. Brasília, 2023 (g).

Um montante expressivo de investimentos é necessário para universalização e atingimento das metas legais. Esse montante foi estimado pelo Plansab¹⁰⁷ em R\$ 511 bilhões, a preços de 2021, o que significaria investir R\$ 46,5 bilhões ao ano, de 2023 a 2033. Para se dimensionar o tamanho desse desafio, basta considerar como parâmetro que, segundo o SNIS (Brasil, 2023g)¹⁰⁸, em 2022, foram investidos R\$ 22,5 bilhões em água e esgoto, ou seja, cerca de 48% do volume adequado para esse período.

É grande a heterogeneidade nos índices de acesso aos serviços de saneamento pelo Brasil, refletindo sua desigualdade regional. Conforme dados do SNIS 2022 (Brasil, 2023g)¹⁰⁹, os índices de acesso ao abastecimento de água variam de 64,2% na Região Norte a 90,9% na Região Sudeste. Descendo mais um nível, para a unidade federativa, os percentuais variam de 46,93% no Amapá a 95,21% em São Paulo. Por sua vez, os índices de acesso a esgoto coletado e tratado variam de 14,7% na Região Norte a 80,9% na Região Sudeste, e no nível estadual de 5,4% no Amapá a 90,5% em São Paulo. Por esses índices, mesmo se desconsiderando o nível de qualidade dos serviços oferecidos, já se percebe o quão desafiador é o alcance das metas de universalização no prazo legal, em termos de investimentos a serem realizados nas diferentes unidades federativas brasileiras.

Vários estudos e artigos recentes buscam identificar a localização desses déficits, sua distribuição regional e por faixas de renda, discutir seus determinantes, bem como conhecer o perfil dos segmentos da população desprovida dos serviços de saneamento. A revisão bibliográfica que se desenvolve a seguir busca exemplificar a citada produção e demonstrar como esses déficits se relacionam, se aprofundam e ao mesmo tempo são reforçados pelas desigualdades regionais e sociais.

Em 2023, o Instituto Trata Brasil em parceria com o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – Cebds publicaram um estudo sobre a privação do saneamento no Brasil (Freitas e Magnabosco, 2023)¹¹⁰, analisando o perfil da população desprovida desses

¹⁰⁷ BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, Modelo para cálculo da necessidade de investimentos, Caderno Temático 1**, Brasília, 2023, p. 280.

¹⁰⁸ BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico temático serviços de água e esgoto – Visão geral – ano de referência 2022**. Brasília, 2023 (g).

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ FREITAS, Fernando Garcia de e MAGNABOSCO, Ana Lelia, **A vida sem saneamento – Para quem falta e onde mora essa população**, Instituto Trata Brasil e Cebds, novembro de 2023.

serviços. Foram analisadas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada Anual (PNADCA) do IBGE, com dados de 2013 a 2022.

O estudo identificou que, em 2022, metade das residências brasileiras convivia com algum tipo de privação do saneamento, seja por não estar ligada à rede de água e/ou de esgoto, por não receber água com regularidade diária¹¹¹, por não possuir reservatório de água ou por não ter banheiro próprio. No Nordeste, estão 39,5% dessa população, isto é, 40,3 milhões de pessoas em privação. O Sudeste tem a segunda maior população em privação, 21,6 milhões. Mas em termos percentuais, o Norte supera o Nordeste, com cerca 91% da sua população em estado de privação. Já as regiões Sul e Centro-Oeste contam com cerca de 50% de sua população nesta situação.

Analisando-se especificamente o acesso às redes de esgoto, foram identificadas 69,7 milhões de pessoas em privação, sendo mais de 60% residentes nas regiões Norte e Nordeste. Foram também identificados 27,3 milhões de brasileiros sem acesso à rede de distribuição de água tratada, sendo mais de 60% residentes nas regiões Norte e Nordeste. Já a incidência de irregularidade no fornecimento de água tratada atingiu cerca de 23,9% da população do país, sendo, 46% desses referentes às residências localizadas na região Nordeste. Considerando, o percentual da população regional atingida, a maior incidência ocorreu na Região Norte com 44,4 % da população local.

As informações obtidas sobre privação de banheiro de uso exclusivo da residência indicam uma forte relação com renda, mais especificamente com pobreza, uma vez que 76,2% dessas moradias apresentam rendimento mensal inferior a R\$ 2.400,00.

Outra sinalização no mesmo sentido é a localização das moradias em situação de privação de saneamento. Em geral, as moradias que enfrentam alguma privação estão localizadas na área rural ou na periferia e em aglomerações subnormais das grandes cidades. A população que reside nessas condições é pobre¹¹², sem instrução¹¹³ e apresenta maior índice de faltas ao

¹¹² Da população em privação de acesso à rede de água, 46,9% possui rendimento mensal domiciliar de até R\$ 2.400,00 e 31,9% entre R\$ 2.400,00 e R\$ 4.400,00. Sendo 29,8% abaixo da linha da pobreza. FREITAS, Fernando Garcia de e MAGNABOSCO, Ana Lelia, **A vida sem saneamento – Para quem falta e onde mora essa população**, Instituto Trata Brasil e Cebds, novembro de 2023, p. 27 e 28.

¹¹³ Da população em privação de acesso à rede de água, 12% não tem instrução ou tem menos de um ano de estudo e 45,8% tem o estudo fundamental incompleto ou equivalente. (Freitas e Magnabosco, 2023, p. 27)

trabalho ou à escola em decorrência de doenças respiratórias e gastrointestinais, além de apresentar uma saúde bucal precária.

A falta de saneamento está fortemente correlacionada ao conceito mais aberto de pobreza.

A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. Barros, Henriques e Mendonça (2001, p.2) ¹¹⁴

Para propor mais um ângulo de entendimento da situação de escassez de recursos na sociedade brasileira, esses autores avaliaram as condições habitacionais das famílias, inclusive o acesso aos serviços de água e esgoto. Constataram que o baixo acesso aos serviços de esgoto é um agravante da desigualdade social¹¹⁵.

Se a distribuição do déficit de serviços de água e esgoto é grandemente desigual pelo país, a mesma disparidade acontece com o perfil de renda. Tomando-se como exemplo os estados que apresentam os maiores e os menores déficits de água e esgoto, seus respectivos rendimentos nominais mensais domiciliares *per capita* (IBGE, 2022)¹¹⁶ são: Amapá: R\$ 1.177 e São Paulo: R\$ 2.148. Como no modelo adotado pelo Brasil, em função de restrições fiscais, os investimentos são em grande parte financiados pela tarifa, a capacidade de pagamento dos usuários é um fator essencial para a solução dos problemas de saneamento, com o qual o planejamento e as políticas públicas precisam dialogar.

Guedes, Sugahara e Ferreira (2022)¹¹⁷ apresentaram um quadro com a renda mensal média da população por unidade federativa - UF e a média por região com e sem acesso ao saneamento, no período de 2015 a 2019. Observa-se uma correlação positiva da renda mensal da população e acesso aos serviços de saneamento. A região Norte foi a que apresentou os maiores déficits de água e esgoto, respectivamente, 40,4% e 84,4%, associados a uma renda mensal média de

¹¹⁴ BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, 2001, p.2.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.11.

¹¹⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro, 2022.

¹¹⁷ GUEDES, Walef Pena; SUGAHARA, Cibele Roberta; FERREIRA, Denise Helena Lombardo. SANEAMENTO E (IN) JUSTIÇA AMBIENTAL NAS UNIDADES FEDERATIVAS BRASILEIRAS. **Geoambiente On-line**, n. 44, p. 15-38, 2022, p.24.

R\$ 608,02. Em contraposição, a região Centro-Oeste foi a que apresentou o menor déficit de acesso à água, 10% e renda mensal média associada de R\$ 845,80. Já a UF que apresentou o pior déficit de água foi o estado do Pará, com 55%, associado a uma renda mensal média de R\$ 527,80. E a UF com menor déficit em água foi o Distrito Federal, 1,04%, correspondente a uma renda mensal média de R\$ 1.194,00.

Rodrigues, Tomás e Saiani (2019)¹¹⁸, ao analisarem as desigualdades de acesso aos serviços de saneamento nas mesorregiões mineiras com base nos dados do SNIS referentes ao ano de 2010, constataram diferenças expressivas entre elas. A mesorregião de menor PIB *per capita* e de menor renda domiciliar *per capita*, Jequitinhonha, também apresentou os maiores déficits de acesso aos serviços de saneamento no período estudado, ao passo que a mesorregião de maior PIB *per capita* e de maior renda domiciliar *per capita*, metropolitana de Belo Horizonte, apresentou os menores déficits de acesso aos serviços de saneamento. A diferença observada entre as mesorregiões analisadas foi de 26,5% pontos percentuais no índice de abastecimento de água e de 54,1% no índice de cobertura de esgotamento sanitário. Os autores avaliaram também os déficits de saneamento entre os quintis mais pobres e mais ricos das mesorregiões. Constataram que, na média do estado de Minas Gerais, os déficits dos mais pobres são quase o dobro do dos mais ricos, sinalizando um desequilíbrio do acesso em função da renda familiar.

Toneto Júnior e Saiani (2006)¹¹⁹, ao analisar as restrições aos investimentos no saneamento brasileiro, constataram que os maiores déficits se concentravam em localidades de menor densidade populacional e menor capacidade de pagamento pelos serviços. Isso denota que, apesar do predomínio do modelo de gestão estatal, conforme relatado na seção 2.2, os investimentos no setor foram guiados pela favorabilidade econômico-financeira local.

Saiani, Toneto Júnior e Rodrigues (2023)¹²⁰ avaliaram os níveis de atendimento do abastecimento de água e coleta de esgoto no Brasil por faixas de PIB *per capita* municipal (dados de 2019), tomando o PIB *per capita* como indicativo do desenvolvimento econômico

¹¹⁸ RODRIGUES, Regiane Lopes; TOMÁS, Welber; SAIANI, Carlos César Santejo. Desigualdades de acesso a serviços de saneamento básico nas mesorregiões mineiras e objetivos de desenvolvimento sustentável.

Argumentos-Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes, v. 16, n. 2, p. 165-195, 2019.

¹¹⁹ TONETO JÚNIOR, Rudinei Toneto; SAIANI, Carlos César Santejo. Restrições à expansão dos investimentos no saneamento básico brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 37, n. 4, p. 572-591, 2006..

¹²⁰ SAIANI, Carlos Cesar Santejo; JÚNIOR, Rudinei Toneto; RODRIGUES, Regiane Lopes. DESAFIOS AO CUMPRIMENTO DAS METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO RATIFICADAS PELO NOVO MARCO LEGAL DO SETOR. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 14, n. 4, 2023, p.11.

municipal. Constataram que o atendimento de abastecimento de água na primeira faixa de PIB *per capita*, até R\$ 10 mil, foi de aproximadamente 50%; já na última, superior a R\$ 50 mil, foi de 95% (diferença de 45 pontos percentuais entre os extremos). Ao analisar a coleta de esgoto, constataram que na primeira faixa o acesso foi de 33%; e na última, 73% (diferença de 40 pontos percentuais).

Esses autores avaliaram também a variação dos índices de acesso de acordo com o porte populacional dos municípios no ano de 2020¹²¹. O acesso a abastecimento de água variou de, aproximadamente, 68%, na primeira faixa populacional, de até 10.000 habitantes, a, aproximadamente, 96%, na última faixa, de mais de um milhão habitantes. Já na coleta de esgoto, a discrepância entre estes portes municipais extremos se mostrou menos acentuada, variando de 60% na primeira faixa populacional a 70% na última faixa.

Saiani, Toneto Júnior e Rodrigues (2023)¹²² examinaram ainda a distribuição dos déficits de abastecimento de água e de coleta de esgoto no Brasil pelas faixas de rendimento *per capita*, a partir de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Municípios do IBGE – PNAD e do SNIS, referentes ao ano de 2019. Observaram que os domicílios sem atendimento estão mais concentrados nas faixas de menores rendas. Em 2019, aproximadamente 78% dos domicílios sem acesso ao abastecimento de água e 77% daqueles sem coleta de esgoto apresentavam rendimentos *per capita* de até um salário-mínimo. Considerando-se todos os domicílios com até dois salários-mínimos *per capita*, os percentuais aumentavam para quase 93%.

Marli dos Reis (2018)¹²³, ao estudar a relação de esquistossomose, pobreza e saneamento no Estado de São Paulo, constatou, por meio de testes estatísticos, a existência de correlação significativa da faixa de rendimento domiciliar situada entre meio e dois salários e condições

¹²¹ Quanto ao porte, observaram que o percentual da população atendida com rede de água tratada varia de 64 a 70% nas faixas de menos de 10.000 habitantes, de 10.000 a 20.000 e de 20.000 a 50.000, sobre para 77,4% na faixa de 50.000 a 100.000 habitantes, sobe para cerca de 87,5% de 100.000 a 1 milhão de habitantes e para cerca de 96% nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes. Já o acesso às redes de coleta de esgoto, podem ser divididas em duas grandes faixas, de 51 a 60% nos municípios com população de até 100.000 habitantes e de 63 a 70% em municípios de mais de 100.000 habitantes.

SAIANI, Carlos Cesar Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei; RODRIGUES, Regiane Lopes. DESAFIOS AO CUMPRIMENTO DAS METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO RATIFICADAS PELO NOVO MARCO LEGAL DO SETOR. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 14, n. 4, 2023, p.12.

¹²² *Ibid.*, p.14.

¹²³ REIS, Marli dos. **Esquistossomose, pobreza e saneamento**. 2018. Mestrado Profissionalizante – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

inadequadas de infraestrutura urbana. Sendo que, quanto menor o rendimento, piores as condições de infraestrutura, incluída a ausência de redes de água e de esgoto. De forma simétrica, observou relação positiva entre aumento do rendimento domiciliar e melhores condições de infraestrutura, inclusive de saneamento. O estudo também associou a ausência de infraestrutura urbana adequada, incluindo acesso à água tratada e rede coletora de esgotos, com a ocorrência esquistossomose mansônica.

Nahas *et al.* (2019)¹²⁴ investigaram a desigualdade e a discriminação quanto ao acesso à água e ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, a partir de microdados do IBGE, no período de 2000 a 2010. Constataram desigualdades entre os 34 municípios que compõe a RMBH e entre diferentes grupos populacionais, especialmente no critério de renda domiciliar¹²⁵, e apontaram ainda um possível desacordo com o princípio da não discriminação.

Todos esses trabalhos trazem importantes contribuições para qualificar o desafio da ampliação dos serviços de saneamento para populações de baixa renda, sujeitas a precárias condições de moradia e para aqueles que residem em áreas rurais ou de baixa densidade populacional. A correlação dos déficits de saneamento com baixa renda, baixo IDH, moradias precárias e outras fragilidades sociais indicam que a ampliação do acesso pode contribuir para o processo de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais, evitando que essas condições adversas resultem em desigualdades regionais. Hipótese que será mais bem explorada na próxima seção.

Considerada a característica econômica do setor, a solução parece passar pela prestação regionalizada e pelo subsídio cruzado. A combinação de municípios rentáveis e não rentáveis poderia viabilizar a obtenção de recursos para a implementação dos investimentos necessários à universalização e para a operação dos serviços de saneamento, especialmente se consideradas as limitações fiscais dos entes federados e que a principal fonte de recursos deveria vir das

¹²⁴ NAHAS, Maria Inês Pedrosa; MOURA, Arlete Soares Alves de; CARVALHO; Rodrigo Coelho de; HELLER, Léo. et al. Desigualdade e discriminação no acesso à água e ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p.1-17, 2019.

¹²⁵ “Os resultados demonstram que, em 2010, domicílios com rendimentos acima de dez salários mínimos tinham cerca de três vezes mais chances de acesso adequado ao serviço de abastecimento de água e 4,5 mais chances ao serviço de esgotamento sanitário, quando comparados com domicílios de até 1,5 salário mínimo de rendimentos.”

Ibid., p.12.

tarifas. Assim, conforme já apontado, a regionalização se apresenta como fator necessário para universalização do saneamento no país. No entanto, como já discutido, o antigo modelo de regionalização em torno das Cesbs se mostrou insuficiente, indicando a necessidade de ser revisado.

2.4. Saneamento: promotor do desenvolvimento econômico e social

Como já discutido, o saneamento tem um caráter dual no que tange ao desenvolvimento econômico social. A relação de baixa renda e baixo PIB local com baixos índices de acesso aos serviços de água e esgoto foi demonstrada na seção 2.3. Cabe agora a discussão, por meio de pesquisa bibliográfica e posterior análise, sobre se o acesso aos serviços públicos de saneamento é um fator que promove desenvolvimento econômico social e se, com isso, contribui para a redução das desigualdades sociais e regionais.

Freitas e Magnabosco¹²⁶ (2022) estimaram os benefícios econômicos e sociais da expansão do acesso aos serviços públicos de saneamento no Brasil, com base em informações do SNIS e da PNAD, de 2005 a 2019¹²⁷ e pelos investimentos realizados de 2004 a 2020.

Quanto à dimensão econômica, o estudo apresenta estimativas dos efeitos diretos da expansão do acesso ao saneamento sobre a geração de emprego e renda na construção civil; indiretos, sobre a cadeia de fornecedores; e induzidos, pelo aumento do consumo dos empregados da construção civil e de fornecedores. Descontados os efeitos inflacionários, foram investidos, na média, R\$ 12,571 bilhões por ano no período de 2005 a 2020 em obras de manutenção e expansão das redes de água e de esgoto no país. O estudo estima que, na média, essas obras sustentaram quase 68,9 mil empregos diretos por ano na construção civil. Esses empregos geraram R\$ 2,903 bilhões em salários, benefícios e contribuições trabalhistas. Além do dispêndio com a mão de obra, foi estimado que as construtoras contratadas para realizar as

¹²⁶ FREITAS, Fernando Garcia de e MAGNABOSCO, Ana Lelia, **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**, Instituto Trata Brasil, novembro de 2022.

¹²⁷ Foram também consultadas: Pesquisa Nacional de Saúde, a Pesquisa Anual da Indústria da Construção, a Pesquisa Anual dos Serviços e as Contas Nacionais Consolidadas. As informações de saúde – número e custos das internações por doenças gastrointestinais infecciosas – vêm do DATASUS. Os dados internacionais vêm do UNICEF, da Organização Mundial de Saúde e do Banco Mundial.

Ibid., p. 3.

obras desembolsaram R\$ 5,326 bilhões na aquisição de materiais e serviços, totalizando a geração de uma renda de R\$ 7,245 bilhões por ano. Já os empregos e renda indiretos foram estimados em, respectivamente, 33.461 e R\$ 5,127 bilhões por ano e os induzidos, em 61.440 empregos e renda de R\$ 7,341 bilhões por ano. Isso significa que para cada R\$ 1,00 investido em obras de saneamento, foi gerada uma renda de R\$ 1,57 na economia.

Além disso, a operação dos sistemas de água e esgoto gera empregos e renda, diretos, indiretos e induzidos. Assim, a média anual de pessoal ocupado nas atividades de saneamento, de 2005 a 2020, foi de 156.749, gerando uma renda média anual de cerca de R\$ 36 bilhões. Já a geração de empregos e renda indiretos e induzidos referentes a essas atividades foi de, respectivamente, 80.823 empregos e R\$ 15,6 bilhões e 165.018 empregos e R\$ 35,3 bilhões, média anual no mesmo período. Foi estimada também a arrecadação de impostos de R\$ 9,4 bilhões por ano, considerando-se a média anual no mesmo período.

Ao analisar as externalidades do saneamento, Freitas e Magnabosco (2022) identificam efeitos positivos do saneamento sobre: a ocorrência de doenças de veiculação hídrica¹²⁸, de doenças

¹²⁸ Comparando-se os números de 2005, de 75,1% da população com acesso à rede de água e 36,3% com acesso a rede de esgoto e uma taxa de incidência de internações por doenças de veiculação hídrica de 3,29 mil casos a cada 1 milhão de habitantes com os números de 2019, 83,7% da população com acesso à rede de água e 54,1% com acesso a rede de esgoto e uma taxa de incidência de internações por doenças de veiculação hídrica de 1,3 mil casos a cada 1 milhão de habitantes, houve uma retração de 60,4% na taxa de incidência de internações por doenças gastrointestinais infecciosas no Brasil nesses 15 anos, Freitas e Magnabosco (2022). FREITAS, Fernando Garcia de e MAGNABOSCO, Ana Lelia, Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil, **Instituto Trata Brasil**, novembro de 2022, p. 42.

respiratórias¹²⁹, a produtividade do trabalho¹³⁰, o desempenho escolar¹³¹, a valorização imobiliária¹³² e o turismo¹³³.

O estudo estimou os benefícios do saneamento no Brasil¹³⁴, no período de 2005 a 2019, em R\$ 1,1 trilhão, sendo R\$ 914 bilhões em benefícios diretos (renda e arrecadação de impostos provenientes dos investimentos e da operação dos serviços de saneamento) e R\$ 191 bilhões decorrentes da redução de perdas associadas às externalidades negativas da falta de saneamento. Por fim, pelos mesmos critérios, o estudo projetou um balanço positivo de custos e benefícios da universalização dos serviços de saneamento no período de 2021 a 2040 da ordem R\$ 40 bilhões anuais¹³⁵.

Já no relatório, elaborado por Freitas e Magnabosco (2023)¹³⁶, que analisa os impactos da privação de saneamento sobre saúde, as estimativas foram feitas com base nas informações da Pesquisa Nacional de Saúde - PNS do IBGE de 2019. Nas regiões com maior privação de saneamento, verificou-se maior incidência de afastamento das atividades cotidianas por motivos de doenças de veiculação hídrica. Os autores identificaram uma probabilidade

¹²⁹ “Houve uma redução 4,2 mil casos por 1 milhão de habitantes em 2005 para 3,1 mil internações a cada 1 milhão de habitantes. Isso indica uma retração de 25,3% na taxa de incidência de internações por doenças respiratórias no Brasil nesses 15 anos.”

FREITAS, Fernando Garcia de e MAGNABOSCO, Ana Lelia, Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil, **Instituto Trata Brasil**, novembro de 2022, p. 44.

¹³⁰ Freitas e Magnabosco (2022) constataram que os trabalhadores que moravam em áreas sem acesso aos serviços de coleta de esgoto tinham, em média, salários 4,9% inferiores aos daqueles que, com as mesmas condições de empregabilidade (educação, experiência etc.), mas que moravam em locais com coleta de esgoto. Os trabalhadores que moravam em áreas sem acesso à rede de distribuição de água tinham, em média, salários 5,0% inferiores aos daqueles que com as mesmas condições de trabalho tinham acesso à água tratada. *Ibid.*, p. 45.

¹³¹ Segundo Freitas e Magnabosco (2022): “Os dados mostram que para a média do Brasil, quem residia em uma moradia sem saneamento tiveram um desempenho 10,1% menor que o daquele que morava em uma moradia com acesso ao saneamento” e “Constatou-se que as crianças e jovens que moravam em áreas sem acesso aos serviços de coleta de esgoto tinham, em média, um atraso escolar 3,2% superior ao daqueles que moravam em locais com coleta de esgoto. Aqueles que moravam em áreas sem acesso à rede de distribuição de água tinham, em média, um atraso escolar 3,1% maior que o das crianças e jovens que moravam em áreas com acesso à rede geral de abastecimento de água.”

Ibid., p. 47.

¹³² Segundo Freitas e Magnabosco (2022): “Em 2019, o valor médio dos aluguéis pagos nas moradias brasileiras que tinham acesso integral ao saneamento era mais de 3 vezes superior ao das moradias sem qualquer acesso ao saneamento.” Os autores identificaram também que a adequação do saneamento básico, com a ligação de uma moradia às redes de distribuição de água e de coleta de esgoto, permitiria elevar o valor do imóvel em 10,1%.

¹³³ Freitas e Magnabosco (2022) verificaram que os locais com redes de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto têm, em média, maior volume de atividades de turismo.

Ibid., p. 49.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 59.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 62.

¹³⁶ FREITAS, Fernando Garcia de e MAGNABOSCO, Ana Lelia, A vida sem saneamento – Para quem falta e onde mora essa população, **Instituto Trata Brasil e Cebds**, novembro de 2023.

significativamente maior de afastamento por doença de veiculação hídrica nas residências com privação de acesso às redes de água ou de esgotamento sanitário ou de banheiros. Observaram também que a ampliação do acesso à rede de esgotamento sanitário, no período de 2010 e 2021, teve impacto positivo na queda de internações e de incidência dessas enfermidades.

Os autores também discutiram os efeitos da falta de acesso à água tratada e da privação de banheiro na moradia na incidência de doenças respiratórias¹³⁷. O estudo constatou ainda o efeito positivo da ampliação do acesso à rede de água tratada sobre a redução da incidência de doenças respiratórias.

Sobre a saúde bucal, esses autores apontaram que, de forma semelhante ao mecanismo das doenças respiratórias, a falta de acesso à água tratada prejudica a higienização bucal, que, consequentemente, amplia a probabilidade de ocorrência de cáries, de deterioração precoce dos dentes e de câncer bucal¹³⁸. Também foram constatados efeitos positivos da ampliação do acesso à rede de água tratada na redução da taxa de atendimentos odontológicos ambulatoriais por mil habitantes na rede do Sistema Único de Saúde - SUS.

Ainda sobre o tema dos efeitos do saneamento sobre a saúde, há um grande volume de produção acadêmica. Para fins ilustrativos, serão apresentados alguns deles.

Suzana Pasternak (2016)¹³⁹, ao analisar as condições de habitação confrontadas com as de saúde, reconheceu a relação de abastecimento de água e destinação de dejetos (saneamento) com doenças entéricas. Exemplificou com a correlação da queda da mortalidade infantil no município de São Paulo e a ampliação do acesso ao sistema de abastecimento de água e de rede de coleta de esgoto, tomando por base os anos de 1940 a 2000¹⁴⁰. Descreveu, também, a queda

¹³⁷ O modelo estatístico utilizado indicou uma probabilidade 9,5% maior da população privada do acesso à rede de água de contrair doenças respiratórias. Os efeitos da privação de banheiro são ainda maiores, a probabilidade nesse caso é de 11,6%. O mecanismo, nesses casos, é a ausência do processo de higienização das mãos.

¹³⁸ O modelo estatístico utilizado indicou que uma família privada de acesso à rede de água tratada apresenta o dobro de chance de contrair doenças bucais se comparada às que têm acesso.

¹³⁹ Pasternak S. Habitação e saúde. **Revista USP**. 30(86), p. 51-66, 2016, p. 54-55.

¹⁴⁰ “A mortalidade infantil no município de São Paulo, que atingia 89,7 óbitos para cada 1000 nascidos vivos em 1940, reduziu-se a 15,70 por 1000 em 2000, após esforço em aumentar os domicílios servidos por rede pública de água para 98,6% e por rede de esgotamento sanitário para 87,8%. Em 2010 esse coeficiente se reduziu ainda mais, para 11,51 por 1000. Em 1968 apenas 52,4% dos domicílios paulistanos eram servidos por abastecimento de água e 41,3%, por rede de esgoto. As doenças infecciosas e parasitárias representavam, em 2003, menos que 7% das causas de óbito na população com menos de cinco anos, no município. Já em 1920, doenças de

de doenças parasitárias ao comparar os óbitos por essas doenças em 1920 e em 2003. Ainda que as conclusões precisem ser ponderadas pelos avanços científicos e tecnológicos e pela ampliação do acesso ao sistema público de saúde ao longo desse período, esse tipo de correlação é confirmado também por outros estudos em períodos mais curtos.

Uhr, Schmechel e Uhr (2016)¹⁴¹ avaliaram a relação entre saneamento no Brasil e internações hospitalares por doenças de veiculação hídrica, com base nos dados da PNAD e no Sistema de Informações Hospitalares do SUS – Datasus, no período de 2000 a 2011. Os resultados obtidos indicaram que quanto maior a abrangência dos serviços de saneamento, principalmente da rede coletora de esgotos, menor a incidência de morbidade. Estimaram, por um modelo estatístico, que um incremento de 1% no número de domicílios ligados à rede coletora de esgotos provoca uma redução de cerca de 1,74% na taxa de internações hospitalares por 100.000 habitantes¹⁴².

Já Silva e Esperidião (2017)¹⁴³ investigaram os impactos do saneamento sobre a mortalidade infantil e sobre o desenvolvimento econômico da região Nordeste¹⁴⁴. Constataram a redução dos déficits de abastecimento de água e de coleta de esgoto em 20 anos, ao analisarem os índices referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010. No mesmo período, houve queda significativa da mortalidade infantil na região. Além da melhoria do acesso aos serviços de saneamento, os autores reconheceram que a melhoria no nível de escolaridade é outro fator que colabora para essa queda¹⁴⁵.

veiculação hídrica (febre tifoide e paratifoide, cólera, disenteria, diarreias, gastroenterites e parasitas intestinais) chegaram a representar 27% do total dos óbitos infantis.”

Pasternak S. Habitação e saúde. **Revista USP**. 30(86), p. 51-66, 2016, p. 54-55.

¹⁴¹ UHR, Júlia Gallego Ziero; SCHMECHEL, Mariana; UHR, Daniel de Abreu Pereira. Relação entre saneamento básico no Brasil e saúde da população sob a ótica das internações hospitalares por doenças de veiculação hídrica. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v. 7, n. 2, p. 01-16, 2016.

¹⁴² *Ibid.*, p. 12.

¹⁴³ SILVA, Valéria Andrade; ESPERIDIÃO, Fernanda. Saneamento básico e seus impactos na mortalidade infantil e no desenvolvimento econômico da região Nordeste. **Scientia Plena**, v. 13, n. 10, 2017.

¹⁴⁴ Os autores realizaram um levantamento bibliográfico que aplicaram na análise de dados secundários das variáveis: Mortalidade Infantil (MI); Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequado (AgEsI); PIB per capita – R\$ - 2010 (PIBp); Percentual da população de 18 ou mais anos de idade com fundamental completo (TFC); Índice de Gini (IG); Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Despesas com saúde e saneamento – R\$ - 2010 (DSS).

Ibid.

¹⁴⁵ Seja pela maior consciência da população nordestina sobre seus direitos, seja pelo reconhecimento da importância do saneamento básico e da higiene pessoal.

SILVA e ESPERIDIÃO, *op. cit.*, p. 2-3.

Guastalle *et al.*(2022)¹⁴⁶ fizeram uma análise dos impactos do saneamento nas dimensões econômico-social e ambiental do desenvolvimento, com base nos dez melhores e nos dez piores municípios elencados pelo Ranking do Saneamento 2018¹⁴⁷, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, como base nos dados do estudo “O Brasil em Síntese”, disponível no portal IBGE Cidades (2019) e outras fontes. Observaram que nove municípios, dos dez mais bem colocados no ranking, localizam-se nas regiões Sudeste e Sul e apresentaram melhor desempenho nas dimensões social¹⁴⁸ e econômica¹⁴⁹.

O saneamento também é um tema relevante da agenda ambiental. A captação superficial, para tratamento e distribuição ao consumo humano, depende da disponibilidade e da qualidade da água que, por sua vez, pode ser comprometida pelo lançamento em corpos hídricos de esgoto não tratado em volumes e condições inadequados. Além disso, a poluição por lançamento de esgoto compromete outros usos da água, tais como industrial, pesca, recreação e turismo.

O reconhecimento da importância do saneamento na agenda ambiental pela Organização das Nações Unidas - ONU pode ser observado na Agenda 21 de 1992¹⁵⁰. A Agenda 21 trouxe o tema do saneamento sob vários aspectos: no manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos, no seu capítulo 21; na proteção da qualidade e da oferta dos recursos de água doce, no seu capítulo 18; promoção do desenvolvimento sustentável dos estabelecimentos humanos, no seu capítulo 7; e proteção e promoção da salubridade, no seu capítulo 6.

¹⁴⁶ GUASTALLE, Ruth de Lima, BEZERRA, Jakeline Rodrigues de Aquino, PEREIRA, Raquel da Silva, BRESCIANE, Luís Paulo, TOMÉ, Ivan Maia. Universalização dos serviços de água e esgoto: O que revelam os indicadores municipais de desenvolvimento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 86, p. 1-18, 2022.

¹⁴⁷ INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do Saneamento Básico: Saneamento é Saúde. **Instituto Trata Brasil**, São Paulo, v. 5, 2018..

¹⁴⁸ “A dimensão social apresenta resultado mais favorável nos municípios que avançaram na universalização da distribuição de água tratada e do esgotamento sanitário. Os resultados observados nas áreas da educação e da saúde convergem com os estudos apontados na literatura, demonstrando as consequências da falta do saneamento básico, principalmente para a saúde de crianças e idosos.”

GUASTALLE *et al.*, *op. cit.*, p.14.

¹⁴⁹ “Por sua vez, a dimensão econômica também é positivamente percebida nos municípios que ocupam a melhor posição no ranking. A existência de infraestrutura para distribuição de água tratada, coleta e tratamento do esgotamento sanitário pode favorecer a instalação de empresas no território, contribuindo para a geração de emprego e renda. Por outro lado, as condições de saúde e educação, igualmente podem contribuir para que haja mão de obra de melhor qualidade, bem como para melhoria da produtividade.”

GUASTALLE *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁰ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 2., 1992, Rio de Janeiro. **Agenda 21**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1992. 391 p..

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030. Dentre os ODS, um foi integralmente dedicado ao tema do saneamento, o ODS 6 – Água potável e saneamento. Além disso, o saneamento tem impacto direto na promoção dos ODS: 1 – Erradicação da pobreza, 3 – Saúde e bem-estar; 10 – Redução das desigualdades e 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. E pode ter também impactos indiretos na promoção dos ODS: 4 – Educação de qualidade e 8 – Trabalho decente e crescimento econômico. Com isso, tem-se uma demonstração do reconhecimento da relação do saneamento com a promoção do desenvolvimento em suas dimensões econômica, social e ambiental.

Interessante se analisar também as informações constantes no Atlas do Saneamento (IBGE, 2021)¹⁵¹. No capítulo que trata do meio ambiente, há uma preocupação com a disponibilidade e qualidade das águas nas bacias hidrográficas brasileiras, considerada a concentração populacional nas suas áreas. O Atlas aponta desigualdades regionais no tratamento de água e de esgoto. Nesse último aspecto, ressalta que a falta de tratamento de esgoto aumenta o risco de disseminação de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado - DRSAL. Ao analisar o consumo *per capita* de água para abastecimento humano urbano, identifica o baixo consumo no Semiárido Brasileiro, onde 81,3% dos municípios tiveram consumo *per capita* abaixo do recomendado pelas Nações Unidas (110 l/hab/dia). O mapa de vulnerabilidade dos mananciais¹⁵² identifica a existência de municípios com alta vulnerabilidade na maior parte dos estados da região Nordeste. Essa fragilidade hídrica na região Nordeste reforça a importância do desenvolvimento do saneamento como forma de promover um uso mais sustentável e eficiente desses recursos escassos especialmente na região.

Magalhães *et al.* (2006)¹⁵³ reconhecem que a ausência de melhorias das condições socio sanitárias pode amortecer o impacto positivo de programas de transferência de renda nas condições de vida e saúde de seus beneficiários.

¹⁵¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas de Saneamento – Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 3ª Edição, 2021.

¹⁵² O mapa de vulnerabilidade dos mananciais classifica as fontes de água e os sistemas de abastecimento urbanos em graus de vulnerabilidade relativa à quantidade e à qualidade da água por Município. *Ibid.*

¹⁵³ MAGALHÃES, Kelly Alves; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MARTINS, Tatiana de Castro Pereira; GOMES, Andréia Patrícia; BATISTA, Rodrigo Siqueira. et al. A habitação como determinante social da saúde: percepções e condições de vida de famílias cadastradas no programa Bolsa Família. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 57-72, 2013, p. 68.

Ao analisar o impacto da falta de saneamento sobre a população brasileira negra, Victor de Jesus (2020)¹⁵⁴ qualificou o saneamento como um dos condicionantes sociais de saúde. Referiu-se às DRSAI e apurou seu impacto em óbitos de 1996 a 2014, por meio de dados do Datasus e de internações, de 2008 a 2016.

Com base nesses estudos, pode-se depreender que o saneamento tem importante função no desenvolvimento econômico e social. A universalização do acesso aos serviços de saneamento é um instrumento com forte potencial no combate às desigualdades sociais e regionais. Traz também uma relevante contribuição para a erradicação da pobreza, consideradas suas dimensões de acesso a serviços básicos e direitos fundamentais.

As externalidades do saneamento em saúde pública e meio ambiente, discutidas em vasta bibliografia, exemplificada neste capítulo, justificam sua qualificação como direito social. Na primeira seção do próximo capítulo, a discussão sobre a qualificação do saneamento como direito social será conduzida com base na análise dos comandos e princípios constitucionais.

¹⁵⁴ JESUS, Victor de. Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. e180519, 2020.

3. TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

3.1. Saneamento: Direito Humano, Direito Social e Direito Fundamental Autônomo

O reconhecimento internacional do direito humano à água e ao saneamento é relativamente recente. Conforme marcos informados pela ONU¹⁵⁵, o tema apareceu pela primeira vez no debate da Conferência da ONU de Mar del Plata, em 1977, no plano de ação com a declaração de que “Todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e económicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas”. Desde então, houve outros marcos importantes. Mas foi em 2010 que, pela primeira vez, uma Resolução da ONU reconheceu formalmente o direito à água e ao saneamento e a essencialidade do acesso a esses serviços para a concretização de todos os direitos humanos.

Em 28 de julho de 2010, por meio da Resolução 64/292¹⁵⁶, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu explicitamente o direito humano à água e ao saneamento como essencial para a fruição da vida e de todos os outros direitos humanos. A partir desse enunciado, Ribeiro (2015)¹⁵⁷ deduziu que os direitos humanos são interdependentes.

Poucos meses depois, em setembro de 2010, foi publicada a Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/15/9. A resolução afirma que o direito à água e ao saneamento faz parte do direito internacional existente, sendo precursora na interpretação do direito à água como autônomo, e confirmando que esses direitos são legalmente vinculativos para os Estados. O documento enuncia também obrigações legais específicas dos Estados Partes para consecução dos direitos à água, à semelhança dos demais direitos humanos. São elas: respeitar, proteger e cumprir. Para os fins da discussão desse trabalho, vale destacar a obrigação de

¹⁵⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. O Direito Humano à Água e ao Saneamento: Marcos. **Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação** (UNW-DPAC)..

¹⁵⁶ ONU. Organização das Nações Unidas. **Resolução A/RES/64/292**, 2010.

¹⁵⁷ RIBEIRO, Wladimir Antônio. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia–RDPE**, Belo Horizonte, ano, v. 13, p. 229-251, 2015, p.234.

respeitar, expressa como o dever dos Estados Partes de se abster de qualquer prática ou atividade que restrinja o acesso à água potável em condições de igualdade.

Passados cinco anos, em 2015, ao declarar os Objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – ODS, o objetivo 6 foi dedicado à disponibilidade e gestão sustentável da água e do saneamento para todos, como já relatado.

Ainda que no âmbito internacional o saneamento seja reconhecido como direito humano¹⁵⁸, é no âmbito de cada país que esse direito precisa ser positivado para se tornar um direito fundamental¹⁵⁹. Isso porque, no plano internacional, optou-se pela estratégia de *soft law*, deixando aos Estados Nacionais a função de realização progressiva dos direitos humanos à água potável e ao saneamento, respeitando o espaço político e a liderança de cada país, conforme relatam Miranda (2022)¹⁶⁰ e Ribeiro (2015)¹⁶¹.

Com base na interpretação de tratados internacionais e no direito costumeiro, Yip e Yokoya (2016)¹⁶² concluíram que existe um direito humano à água e que esse direito deve ser lido em conjunto com outros direitos, em especial, com os direitos à vida digna, à saúde, à moradia e à alimentação. Reconheceram também que uma melhor delimitação dos deveres do Estado Brasileiro relativos a esse direito facilitaria a implementação desses serviços, embora não tenham apresentado uma análise mais aprofundada sobre o tratamento que a Constituição e a legislação brasileira dão ao tema.

Feita essa localização do direito humano ao saneamento no âmbito internacional, como uma diretriz de política pública sem poder vinculativo, cabe perquirir como esse direito se manifesta no arcabouço legal brasileiro por meio de uma análise dogmático-jurídica.

¹⁵⁸ Com a Declaração dos Direitos Humanos de 1948, o conceito de direitos humanos é ampliado para incluir direitos econômicos, sociais e culturais que passam a se somar aos direitos civis e políticos. Fortalece-se também a ideia de proteção internacional desses direitos, conforme Piovesan (2017).

PIOVESAN, Flávia. Temas de direitos humanos. **Saraiva Educação SA**, 2017.

¹⁵⁹ ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. **Revista de direito administrativo**, v. 217, 1999, p. 62.

¹⁶⁰ MIRANDA, Agélio Novaes de. **O direito fundamental ao saneamento básico e o novo marco legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 2022, p. 19.

¹⁶¹ RIBEIRO, Wladimir Antônio. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia-RDPE**, Belo Horizonte, ano, v. 13, p. 229-251, 2015, p. 236-237.

¹⁶² Yip, César, and Mariana Yokoya Simoni. Direito Internacional dos direitos humanos e direito à água: Uma Perspectiva Brasileira.” **Anuario colombiano de derecho internacional**. 9 (2016): 167–195.

A CF/88 não é neutra diante das necessidades de desenvolvimento econômico e social da coletividade, o que pressupõe que o Estado seja garantidor, diretamente ou por meio de delegação à iniciativa privada, de determinadas prestações de serviços necessárias à dignidade humana e à redução das desigualdades regionais e sociais. Os serviços públicos de saneamento básico se enquadram perfeitamente nesse perfil. Assim, pela perspectiva social, eles precisam ser garantidos pelo Estado, uma vez que estão intimamente relacionados à dignidade humana, conforme reconhecido pela ONU, e à saúde pública¹⁶³. Essas características impõem limites à atuação estatal, mas também implicam que o Estado deverá ter como meta permanente a proteção, promoção e implementação concreta desses serviços com acesso para todos.

Ribeiro (2015)¹⁶⁴ discutiu o saneamento enquanto direito social, com base nos dispositivos da CF/88. Entendeu que apesar de não estar explicitamente listado entre os direitos sociais elencados no art. 6º e tampouco em qualquer outro dispositivo, se encontra implícito no conceito de saúde, bem como no direito à moradia e retoma o tema da interdependência dos direitos humanos. O autor referiu-se também ao *caput* do art. 225, que trata do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E concluiu que o saneamento não se configurava, naquele momento, como direito fundamental, mas que enfrentava um processo de reconhecimento na ordem jurídica brasileira e considerou se tratar de uma política pública indispensável para a realização de diversos direitos sociais.

Outros autores tiveram uma interpretação mais otimista, no sentido de reconhecer, nos dispositivos constitucionais, espaço que permite a qualificação do saneamento como direito social, e consequentemente, como direito fundamental.

Miranda (2022)¹⁶⁵ defendeu que o direito à água potável e ao esgotamento sanitário ainda que fora do catálogo de direitos fundamentais da CF/88, apresenta características de fundamentalidade, por se qualificar como direito social. Entendeu que a CF/88 optou por uma abordagem ampla dos direitos fundamentais, como elencado em seu Título II, incluindo direitos individuais, coletivos, sociais, de nacionalidade e políticos. A CF/88 apresenta uma cláusula de

¹⁶³ HELLER, Léo. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, p. 73-84, 1998.

¹⁶⁴ RIBEIRO, Wladimir Antônio. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia-RDPE**, Belo Horizonte, ano, v. 13, p. 229-251, 2015, p. 241 -246.

¹⁶⁵ MIRANDA, Agélio Novaes de. **O direito fundamental ao saneamento básico e o novo marco legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 2022.

abertura no seu art. 5º, parágrafo 2º, que expressa a não exclusão de outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil - RFB seja parte. Esse dispositivo torna possível a integração do saneamento ao rol de direitos fundamentais derivados de outros direitos, desde que o saneamento possa ser equiparado a esses, nos seus termos, e que, com isso, poderia ser chamado de direito fundamental atípico, como propõe o autor.

O parágrafo 2º do art. 5º da CF/88, ao permitir a não exclusão de outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios constitucionais, abre espaço para a caracterização do saneamento como direito fundamental atípico autônomo, por suas externalidades ambientais e em saúde pública e por sua contribuição a três dos quatro objetivos fundamentais da RFB: garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos.

Dentre os direitos fundamentais, constam os direitos sociais. Os direitos sociais são classificados como direitos fundamentais de segunda geração e são garantidos pela atuação positiva do Estado, que cria condições materiais para seu exercício, conforme relatam Ribeiro (2015)¹⁶⁶ e Ribeiro, Maior e Braga (2022)¹⁶⁷. Essas últimas autoras destacam que há uma Proposta de Emenda Constitucional, PEC 232/2019¹⁶⁸, em tramitação, que objetiva incluir o direito à água explicitamente no rol de direitos sociais constantes no art. 6º da CF/88.

Miranda (2022)¹⁶⁹ qualificou o saneamento como direito social. Para tanto, buscou seus fundamentos no tratamento constitucional dado ao tema. Identificou a competência dada à União de definir diretrizes para o desenvolvimento do saneamento básico, como também a previsão de competências comuns dadas aos estados e municípios de promover melhorias nas condições de saneamento. Na ordem social, a CF/88 atribuiu competência ao SUS para

¹⁶⁶ RIBEIRO, Wladimir Antônio. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia-RDPE**, Belo Horizonte, ano, v. 13, p. 229-251, 2015.

¹⁶⁷ RIBEIRO, Glaucia Maria de Araújo; MAIOR, Nicole Rabelo Souto; BRAGA, Louise Oliveira. Políticas Públicas e a efetivação do direito fundamental à água. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 17, n. 03, p. 64-84, 2022.

¹⁶⁸ Apensada à PEC 258/2016 (em tramitação), que dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o direito humano ao acesso à terra e à água como direito fundamental.

¹⁶⁹ MIRANDA, Agélio Novaes de. **O direito fundamental ao saneamento básico e o novo marco legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 2022.

participar na formulação da política e na execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV).

Discutiu, então, a conexão de saneamento e meio ambiente, ao ter implicações no uso e na preservação de um recurso natural escasso, a água. Além disso, o acesso à água se correlaciona diretamente ao direito social à alimentação. Abordou os efeitos positivos da melhora nos serviços de saneamento sobre a erradicação da pobreza e na superação das desigualdades sociais e regionais. Por fim, para classificá-lo como um direito social autônomo, recorreu ao argumento de que o saneamento compõe a garantia do mínimo existencial.

Concluiu pela integração do saneamento ao princípio da dignidade humana e, com isso, propôs seu reconhecimento como direito fundamental social atípico. Para esse fim, adotou o critério da equivalência, conforme já apresentado, por integração ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que reforça sua categoria jurídica dotada de fundamentalidade e a concretização do seu atendimento por meio de serviços públicos. Nesta esteira, identificou também a menção ao saneamento nos Títulos “Da Organização do Estado” e “Ordem Social” para o interpretar como direito social escrito, embora fora do catálogo de direitos fundamentais da CF/88.

Na mesma linha, Damasceno (2013)¹⁷⁰ defendeu que o saneamento se configura como direito social ao buscar os dispositivos constitucionais que tratam do tema da saúde e ao qualificar o saneamento como um de seus determinantes. E concluiu que o saneamento é condição para a saúde, para a vida e para a dignidade humana, conforme fundamento da RFB expresso no art. 1º, inciso III da CF/88.

Carvalho e Adolfo (2012)¹⁷¹ trouxeram uma proposta complementar à de Miranda (2022)¹⁷². Esses autores caracterizaram o saneamento como um direito fundamental socioambiental. Para isso, discutiram os efeitos do saneamento sobre a saúde pública, sobre as condições de vida da população e sobre a salubridade do meio ambiente. A combinação dos efeitos da falta de acesso

¹⁷⁰ DAMASCENO, João Batista. Saneamento básico, dignidade da pessoa humana e realização dos valores fundamentais. *Série aperfeiçoamento de magistrados*, v. 17, 2013, p.39.

¹⁷¹ CARVALHO, Sonia Aparecida de; ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. *Revista brasileira de direito*, v. 8, n. 2, p. 6-37, 2012.

¹⁷² MIRANDA, Agélio Novaes de. **O direito fundamental ao saneamento básico e o novo marco legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 2022.

aos serviços de saneamento reforça as desigualdades sociais, uma vez que a população mais carente desses serviços também é a mais afetada pelo crescimento econômico desordenado. Esses autores apontaram que ao mesmo tempo em que a ausência de saneamento agrava essas desigualdades, sua universalização é um fator relevante no combate à pobreza e à degradação do meio ambiente e promotor do resgate da cidadania e da liberdade dos cidadãos. Defenderam ainda o sentido de ampliar o núcleo dos direitos fundamentais para abarcar a tutela compartilhada e integrada dos direitos sociais e ambientais e, com isso, atenderem-se as novas exigências de uma vida digna.

Na mesma linha argumentativa, Pereira e Siqueira (2017)¹⁷³ defenderam que o acesso ao saneamento se conecta com os temas de saúde, como também com os de tutela ambiental das águas, melhoria da qualidade de vida da população e redução de desigualdades sociais e regionais, todos elementos normativos constitucionais. A partir dessa qualificação, reconheceram o saneamento como componente dos direitos fundamentais sociais. As autoras visitaram os dispositivos constitucionais, assim como Miranda (2022), e destacaram o enquadramento do saneamento enquanto questão de saúde, pelo art. 200, inciso IV da CF/88. Com base nesses argumentos, entenderam que os serviços de saneamento são dever do Estado que deve promover seu acesso universal com eficiência e qualidade.

Consideraram ainda que, por se configurar clara ligação entre os temas, a abordagem constitucional do saneamento deve ser incluída nos dispositivos que disciplinam questões de meio ambiente¹⁷⁴. Reforçaram, então, o comando constitucional para redução das desigualdades sociais e regionais e o papel dos entes federados para promovê-la, por meio de políticas públicas. Por fim, considerando o aspecto material¹⁷⁵ e a essencialidade dos serviços públicos de saneamento, concluíram no sentido de sua vinculação à realização de um direito fundamental social e seu papel no desenvolvimento social e ambiental do país.

¹⁷³ PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes e SIQUEIRA, Mariana de. O acesso universal e sustentável ao saneamento como caminho de construção do desenvolvimento. **Revista Jurídica**, vol. 04, n°. 49, Curitiba, 2017. pp. 145-159.

¹⁷⁴ A tutela ambiental está expressa no art. 225, caput, da CF/88.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

¹⁷⁵ Uma vez que se relaciona com o atendimento das necessidades da população diretamente pela operação dos serviços.

Por sua vez, Ribeiro, Maior e Braga (2022)¹⁷⁶ argumentaram que a inclusão da água no rol de direitos fundamentais estaria ancorada em uma análise interpretativa dos dispositivos constitucionais que tratam da dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos e o bem social sem discriminação, como um dos objetivos fundamentais¹⁷⁷ e da tutela do meio ambiente¹⁷⁸. Nas conclusões do artigo, as autoras apontaram que o direito à água é um direito jurídico autônomo a ser protegido e promovido, não apenas por sua instrumentalidade em relação a outros direitos sociais, mas por sua identificação e relevância enquanto direito humano fundamental.

A relação do saneamento com a saúde, conforme apontado por alguns dos artigos e estudos já citados pode ser diretamente depreendida do art. 200, inciso IV da CF/88, como também indiretamente pela interpretação de seu art. 196. O enunciado *ipsis litteris* desse último artigo “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, abre espaço para se discutir a universalização do saneamento no âmbito das políticas sociais que visam à redução do risco de doenças, bem como para inserir os serviços de saneamento no conceito de ações e serviços para promoção e proteção da saúde.

Conforme discutido no capítulo 2 dessa dissertação, o saneamento é um dos fatores determinantes de saúde pública, tem impactos na educação e no trabalho, além de ser um serviço intrinsecamente correlacionado ao conceito de moradia digna. Considerando-se que saúde, educação, trabalho e moradia são reconhecidos constitucionalmente como direitos sociais, é possível e razoável se considerar que o saneamento esteja implicitamente incluído no conceito constitucional de direito social.

A partir das reflexões trazidas pelos estudos mapeados na revisão bibliográfica deste capítulo e do capítulo 2, propõe-se a interpretação de que o saneamento, além de apresentar papel

¹⁷⁶ RIBEIRO, Glaucia Maria de Araújo; MAIOR, Nicole Rabelo Souto; BRAGA, Louise Oliveira. Políticas Públicas e a efetivação do direito fundamental à água. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 17, n. 03, p. 64–84, 2022

¹⁷⁷ Arts. 1º, inciso III e 3º, inciso IV da CF/88.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

¹⁷⁸ Art. 225 da CF/88.

Ibid.

determinante na viabilização dos direitos sociais positivados na constituição brasileira de saúde e moradia e, mais indiretamente, de educação e trabalho, deve ser considerado um direito social autônomo. Sua qualificação como tal pode ser feita à luz da abertura introduzida no art. 5º, parágrafo 2º, da CF/88.

Qualificado o saneamento como direito social autônomo, parte-se para análise das competências relativas a esses serviços públicos, constitucionalmente atribuídas aos entes federativos, bem como para a discussão sobre sua titularidade.

3.2. Federalismo brasileiro sob a perspectiva da realização do direito social ao saneamento

O federalismo implica no compartilhamento de decisões coletivas entre mais de um nível de governo e traz consigo o desafio da criação de incentivos à cooperação.

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. Abrucio e Franzese (2007, p. 2)¹⁷⁹

No modelo federativo, o exercício do poder pode ser dividido em dois planos: horizontal e vertical. O horizontal contempla as funções executiva, legislativa e judiciária, enquanto o vertical se refere aos níveis de sua organização federativa, que no Brasil são: federal (União), estadual e municipal. Para fins deste estudo, interessa o plano vertical.

A criação do modelo federativo brasileiro atual acontece a partir da descentralização de poder do centro para os estados e, mais recentemente pela CF/88, para os municípios. Segundo Saldanha (2009)¹⁸⁰, a Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração da CF/88 favoreceu a descentralização dos poderes em favor dos estados e municípios e esses últimos

¹⁷⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, 2007, p.14.

¹⁸⁰ SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327–360, 2009.

passaram a ter uma esfera de autonomia, com poderes fiscais, legislativos e administrativos. Fato é que o Brasil, com 5.570 municípios (IBGE, 2022)¹⁸¹, se tornou um dos países mais descentralizados do mundo, uma vez que qualifica os governos locais como membros da federação¹⁸² (Afonso e Junqueira, 2008)¹⁸³. Uma das consequências dessa descentralização foi a dependência de muitos municípios de repasses dos estados e da União¹⁸⁴. Mas de forma complementar, conforme destacam Abrucio e Franzese (2007)¹⁸⁵, o art. 23 da CF/88 criou um modelo fortemente fundamentado em competências comuns e, os temas abarcados por esse modelo, encontra-se o setor de saneamento.

Uma das principais características da autonomia municipal é a auto-administração, que se manifesta na própria gestão pública e na prestação e gestão dos serviços públicos de interesse local. Assim, sempre que se verifica a predominância do interesse local, justifica-se a autonomia municipal, que deve ser respeitada pelos demais entes federativos. Essa autonomia vem acompanhada de responsabilidades, inclusive de se promover direitos sociais e fundamentais. Mas não é admissível que o argumento da autonomia municipal seja contraposto como justificativa para o não cumprimento de um direito fundamental, como é o caso do acesso aos serviços de saneamento, Jobim *et al.* (2023)¹⁸⁶. Resta saber se os municípios brasileiros, ao serem promovidos a entes federados, foram dotados de condições e capacitações suficientes para instrumentalizar sua autonomia, especialmente no que diz respeito à gestão e prestação de serviços públicos.

Afonso e Junqueira (2008)¹⁸⁷ ao discutirem o federalismo fiscal na organização do estado brasileiro, reconheceram os avanços trazidos pela CF/88 para a universalização dos direitos

¹⁸¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Censo Demográfico, Rio de Janeiro, 2022.

¹⁸² Apenas a Bélgica e a Índia dão ao poder local um status semelhante ao do Brasil, Abrucio e Franzese (2007). ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, 2007, p.19.

¹⁸³ AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988. In: DANTAS, Bruno et al. (org.). Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois – Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília: **Senado Federal**, 2008, v. 4.

¹⁸⁴ Segundo estudo divulgado pelo Tesouro Nacional, as transferências federais e estaduais corresponderam a mais de três quartos do Orçamento em 82% das prefeituras em 2016. BRASIL. Boletim de Finanças Públicas dos Estados e Municípios. **Ministério da Fazenda- Secretaria Tesouro Nacional**, Brasília, 2017.

¹⁸⁵ ABRUCIO e FRANZESE, *op. cit.*, p.19.

¹⁸⁶ JOBIM, Andrea Ferreira Caputo; KOWARSKI, Daniel Derenusson; MORELLI, Giovanni; SOUSA, Tatianna Fernandes da Paz Ribeiro. A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 138-166, maio de 2023, p. 147.

¹⁸⁷ AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988. In: DANTAS, Bruno et al. (org.). **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois – Estado e economia em vinte anos de mudanças**. Brasília: Senado Federal, 2008, v. 4.

sociais e a legitimidade da descentralização político-administrativa e para a organização de um Estado com maior participação popular. No entanto, questionaram se esse processo foi promovido com os necessários planejamento e coordenação. Constataram que cresceu a participação da esfera local de governo, especialmente na execução do gasto público em ações sociais básicas, desconsiderando, no entanto, as desigualdades sociais e regionais. Apontaram que os governos estaduais e municipais poderiam atuar de forma mais cooperativa em torno de suas responsabilidades e tarefas.

Já Abrucio e Franzese (2007) alertam que esse processo de descentralização e empoderamento municipal resultou na atuação de prefeitos na defesa da autonomia de seu município “como se esta significasse um isolamento das demais unidades da federação, ignorando que alguns problemas têm solução apenas em âmbitos mais abrangentes como o microrregional, estadual, ou mesmo federal”, Abrucio e Franzese (2007, p. 19)¹⁸⁸. Além disso, não trouxe, como contrapartida, melhoria da gestão das políticas públicas, ainda que seja preciso reconhecer os ganhos em participação social.

Estes autores também mostraram que a municipalização de políticas públicas se desenvolveu de maneira heterogênea pelo país. Relacionaram as principais causas desse processo desigual: diversidade de situações financeiras e de capacidade administrativa dos municípios brasileiros e vontade política para aplicação de recursos e para solicitar apoio das esferas estadual e federal para viabilizar ações de governo¹⁸⁹. Nas suas conclusões, apontaram para a necessidade de: repensarem-se os marcos políticos territoriais em prol da implementação de políticas públicas, por exemplo pela reformulação da governança metropolitana, desmistificando-se assim a ideologia municipalista; melhor definição das funções dos governos estaduais; e de reforço das entidades intergovernamentais que podem contribuir para a coordenação de políticas públicas¹⁹⁰.

¹⁸⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007, p.19

¹⁸⁹ *Ibid.*, p.28.

¹⁹⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007, p.30.

Grin *et al.* (2018)¹⁹¹ discutiram as limitações da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios decorrente da CF/88, em razão de sua baixa capacidade administrativa, institucional e financeira. Ainda que a discussão acima trate do desempenho fiscal dos municípios, essas limitações podem ser utilizadas também na discussão da capacidade da grande maioria dos municípios brasileiros de assumir as funções públicas relativas aos serviços de saneamento. Para avaliarem a capacidade estatal dos municípios, esses autores recorreram aos critérios de: i) capacidade administrativa, entendida como estrutura organizacional para executar funções essenciais e prestar serviços públicos; ii) capacidade técnica, para formular e gerenciar políticas; iii) capacidade institucional, referente à capacidade de regular; e, iv) capacidade política, de estabelecer canais legítimos e eficazes para lidar com as demandas sociais. A pesquisa por eles conduzida mostrou que existiam grandes lacunas nestas capacidades em grande parte dos municípios brasileiros e questionou se a solução para esse problema não poderia passar pela cooperação federativa.

Grin e Abrucio (2017)¹⁹² mostraram, com base em indicadores socioeconômicos municipais de 2010, que a configuração socioeconômica e administrativa dos municípios é extremamente heterogênea e que muitos deles têm pouca capacidade para exercer sua autonomia, especialmente aqueles com população de até 50 mil habitantes. Destacaram a limitação imposta pela baixa qualidade das burocracias locais que recai sobre os resultados de transferências financeiras. Consideraram que, ainda que se reconhecesse a autonomia administrativa dos municípios, a grande maioria não detinha as capacidades necessárias para conduzi-la. O estudo indicou que sem apoio do nível federal, a autonomia municipal pode existir por direito, mas não de fato. De qualquer forma, constataram que não há capacidades desenvolvidas nos municípios brasileiros suficientes para que estes desempenhem as tarefas que lhe foram designadas pela CF/88.

Carmona e Alamy (2023)¹⁹³, ao discutirem os arranjos institucionais decorrentes do novo marco legal do saneamento, mesmo defendendo a autonomia municipal, reconheceram que os

¹⁹¹ GRIN, Eduardo José, NASCIMENTO, Alex Bruno do; ABRUCIO, Fernando Luiz.; FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018,

¹⁹² GRIN, Eduardo José e ABRUCIO, Fernando Luiz. O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas. In: **Anais XIII Congresso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho”**, Buenos Aires. 2017.

¹⁹³ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ALAMY, Marcos André. Arranjos institucionais do saneamento básico no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2023, p. 4.

municípios foram os entes federativos que mais competência receberam a partir da CF/88, a despeito de sua arrecadação raramente se mostrar suficiente para viabilizar a efetiva prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

Um dos traços marcantes do Estado federal democrático é a autonomia dos entes federados, refletida nos requisitos indispensáveis de auto-organização, que implica em autolegislação e autoadministração, e, principalmente, em meios financeiros para efetivá-la. Diante desse contexto, cabe o questionamento sobre se, de fato, a grande maioria dos municípios brasileiros é suficientemente equipada com capacidades técnicas, institucionais e financeiras para lidar com os desafios de exercer, de forma autônoma, suas funções de planejamento, regulação e prestação dos serviços de saneamento. Estudos já discutidos e os déficits atuais de acesso ao saneamento parecem indicar que não. Constatada a capacitação insuficiente de grande parte dos municípios brasileiros, surge uma nova pergunta: A solução para essas lacunas não estaria na cooperação federativa e no apoio subsidiário dos estados?

Neste sentido, Miranda (2022)¹⁹⁴ desenvolveu uma discussão sobre o caráter duplo do princípio da subsidiariedade: negativo e positivo. Se por um lado, os entes maiores devem calibrar sua atuação para dar espaço à atuação preferencial dos entes menores, no aspecto positivo, devem atuar na superação das deficiências e lacunas dos entes menores. Considerando-se a dimensão vertical do federalismo brasileiro e a solidariedade na cooperação federativa, cabe a união de esforços com fins de promoção da maior eficácia e eficiência das competências constitucionais.

No saneamento, o papel do princípio da subsidiariedade da atuação dos estados, instrumentalizado pela regionalização e pela cooperação com seus municípios no exercício da titularidade, mostra-se como uma nova tentativa do Estado brasileiro para se promover a universalização desses serviços, como será discutido no Capítulo 4.

3.3. A evolução da discussão da titularidade e exercício da titularidade

¹⁹⁴ MIRANDA, Agélio Novaes de. **O direito fundamental ao saneamento básico e o novo marco legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços**. 2022. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 155f., 2022.

3.3.1. A partir da Constituição Federal Brasileira de 1988 e da interpretação na jurisprudência do STF

A evolução do federalismo partiu de um modelo em que os poderes dos três níveis verticais, União, estado, e municípios detinham competências mutuamente excludentes e limitadoras, e evoluiu para um modelo baseado na cooperação, conforme relata Alexandre de Moraes (Brasil, 2022c apud Loewenstein, 1962)¹⁹⁵. A Constituição Federal de 1988, presumindo para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios, mas também ampliou as hipóteses de competências concorrentes, Brasil (2022c)¹⁹⁶. Quanto ao tema do saneamento, a CF/88 não definiu expressamente, *a priori*, a predominância do interesse.

As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, dispositivo que expressamente atribuiu aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). No entanto, não trouxe uma designação expressa da titularidade dos serviços de saneamento como competência de instância federativa única. Pode-se inferir que foi reconhecida a complexidade dinâmica do setor e que os constituintes optaram por dar flexibilidade para a reconfiguração da predominância do interesse, em face de fatores econômicos, sociais, mudanças geográficas e tecnológicas, que podem alterá-la ao longo do tempo.

O Ministro Nunes Marques considera que as normas constitucionais, a partir de 1988, “não intentaram criar espaços isolados de competência, a serem exercidos sob a ótica exclusivista de cada ente estatal”¹⁹⁷. Assim, o saneamento é mencionado explicitamente em três dispositivos da CF/88:

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022. PUBLIC 06-12-2022(c), p.155. apud LOWESTEN, Karl. **Teoria da constitución**. Barcelona, Ariel, 1962, p. 362.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p.156.

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022. PUBLIC 06-12-2022(c), p.78.

1 - Nas competências da União, conforme inciso XX do art. 21: “XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”;

2 – Nas competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e municípios, conforme inciso IX do art. 23: “IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e

3 - Nas atribuições do sistema único de saúde, conforme inciso IV do art. 200: “IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico. Brasil (2013)¹⁹⁸

Quanto ao tema da autonomia municipal, a Constituição Federal qualifica os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e fixa sua autonomia junto com os Estados e Distrito Federal (art. 18 da CF/1988), Brasil (2013)¹⁹⁹.

A interpretação predominante de titularidade municipal dos serviços de saneamento advém dos incisos I e V do art. 30, que assim estabelecem os temas de competência dos entes municipais:

Art. 30. Compete aos Municípios: (EC no 53/2006):

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

...

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; Brasil (1988, p. 34).²⁰⁰

O termo “interesse local” é relativamente novo e foi introduzido nas normas constitucionais pela CF/88, trazendo consigo conflitos interpretativos. Seu conceito não é pacificado na doutrina brasileira, apesar da predominância do entendimento de que deve seguir o preceito da CF/88 de descentralização e de importância do município, conforme discute Alves (2004)²⁰¹. O autor considera que o valor deste conceito está na sua flexibilidade, permitindo que ele

¹⁹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988, p.27, 29 e 120.

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p. 158.

²⁰⁰ BRASIL. [Constituição (1988)], *op. cit.*, p.34.

²⁰¹ ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 4, ano V, n. 5, p. 527-581, 2003-2004.

acompanhe a dinâmica sociojurídica do cotidiano, pensamento esse compartilhado também por Vieira (2024)²⁰².

Francisco Alves (2004)²⁰³ debateu o tema da evolução da autonomia municipal e do interesse local, enquanto critério de repartição de competências. De um lado, um ramo da doutrina entende que essa terminologia implica restrições à competência municipal, na medida em que o tema interessar ao ente estadual; de outro, há doutrinadores que interpretam, em sentido diametralmente oposto, como tendo sido ampliada a competência municipal, por não mais caber ao município a necessidade de demonstrar seu interesse peculiar, conforme antigo parâmetro constitucional. Há também um terceiro entendimento, na direção de que o interesse local se refere a matéria que não extrapole os limites territoriais do município, conceito que será adotado para fins desta discussão de titularidade do saneamento.

A CF/88 reconheceu que o processo de urbanização no Brasil levou a uma configuração geográfica humana e econômica que resulta na necessidade de integração de funções públicas de interesse comum, e, com isso, atribuiu aos estados a competência de promovê-la, conforme § 3º do seu art. 25:

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. (Brasil, 1988, p.30)²⁰⁴

As matérias cujos efeitos extrapolam os limites territoriais do município seriam de interesse comum, cuja competência deveria ser compartilhada entre os municípios afetos e o estado, no espírito da cooperação federativa e da integração dos interesses das partes.

²⁰² VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias**. Dissertação de mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 185 p., São Paulo/SP, 2024.

²⁰³ ALVES, *op.cit.*

²⁰⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988, p. 30.

Interessante se destacar que a Constituição não elencou quais seriam os serviços de interesse comum, deixando aos estados essa incumbência. Os movimentos de ocupação do solo levaram a uma configuração geográfica de distribuição da população brasileira que demanda a revisão da interpretação de prevalência de interesse para o tema do saneamento.

A prestação de serviços de saneamento básico está diretamente relacionada à normatização de temas relacionados à proteção à saúde, qualidade de vida, meio ambiente, planejamento urbano, ordenação territorial e redução das desigualdades regionais, e a efetividade das políticas públicas nesse setor extrapolam o interesse local de cada municipalidade. Brasil (2022c, p.150)²⁰⁵

... ganhou robustez a tese jurídica de que os serviços de saneamento básico, quando no contexto dos referidos agrupamentos municipais, transcenderiam a dimensão puramente local para atingir uma amplitude maior, um panorama regional, o que acarretaria, pelo menos, a não mais exclusividade dos Municípios no que pertine a titularidade dos referidos serviços públicos. Aragão (2021, p. 6-7)²⁰⁶

Ainda segundo Aragão (2021)²⁰⁷, a partir daí surge o choque entre dois conceitos juridicamente tutelados, a atribuição do estado para cuidar de questões relativas ao interesse comum entre municípios limítrofes e a autonomia do ente municipal.

Conforme relatou Aragão (2021)²⁰⁸, a falta de integração entre os entes das três esferas federativas, muitas vezes, decorrentes de divergências políticas, resultava na manutenção ou no agravamento de problemas comuns nas Regiões Metropolitanas - RMs, dentre os quais encontra-se a sub-oferta dos serviços públicos de saneamento.

Nesse contexto, o conflito sobre a titularidade eclodiu em casos concretos de judicialização. Segundo Lunardi, Miranda e Carvalho (2022)²⁰⁹, interessa o exame da jurisprudência do STF uma vez que suas decisões geram efeitos vinculantes que ainda podem ter repercussão geral e,

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022. PUBLIC 06-12-2022(c), p.150.

²⁰⁶ ARAGÃO. José Alexandre Ximenes. O saneamento básico nas regiões metropolitanas - uma nova perspectiva pelo posicionamento do supremo tribunal federal e pelo advento da lei nº 13.089/2015. 35 f. **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa**, Brasília, 2021, p. 6-7.

²⁰⁷ *Ibid.*, p.7.

²⁰⁸ *Ibid.*, p.21.

²⁰⁹ LUNARDI, Soraya Gasparetto, MIRANDA, André Araújo, e CARVALHO, João Paulo. O Supremo Tribunal Federal e as decisões que impactam a política pública de saneamento: análise da jurisprudência. In: **COLOMBO, L. A., ed. Federalismo, políticas públicas e poder local [online]**. Campina Grande: EDUEPB, 2022, p. 305.

por isso mesmo, o STF torna-se agente institucional central na configuração de políticas públicas.

Parte-se, então, para a análise das discussões do STF, no período após a publicação da CF/88. A partir dos votos e posições dos ministros do Supremo, nos julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade – ADI, poderão ser observadas as divergências presentes no debate da titularidade do saneamento. O espectro varia desde uma visão municipalista, de predomínio do interesse local, até uma estadualista, embasada no argumento da necessidade fática de que o estado assumira a titularidade, como forma mais eficaz de se integrar o interesse comum, passando por uma visão conciliatória, que preconiza a cooperação interfederativa por meio da co-titularidade a ser exercida por meio de colegiado interfederativo, na forma de autarquia especial, composto por estado e municípios.

O julgamento mais emblemático e cuja decisão do STF teve repercussão geral foi o da ADI nº 1.842, ajuizada em 1998. A ADI interposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT questionava a constitucionalidade da Lei Complementar – LC do Estado do Rio de Janeiro nº 87/1997 e da Lei Estadual nº 2.869/1997, que a regulamentava. Dito questionamento se fundamentou na afirmativa de que tais normas estaduais afrontavam a autonomia municipal ao atribuírem ao Estado do Rio de Janeiro funções e serviços constitucionalmente reservados aos municípios, como relata Aragão (2021)²¹⁰. Vale registrar que os autos das três ADIs de conteúdo similar, ADIs nº 1.843, nº 1.826, nº 1.906, foram apensadas à ADI nº 1.842.

A ADI nº 2077, de 1999, também foi anexada à ADI nº 1842, tendo sido interposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Essa ADI questionava dispositivos da Constituição do Estado da Bahia, mais especificamente, os arts. 59, inciso V e 228, *caput*, os quais foram alterados pela Emenda Constitucional nº 7/99, sob os mesmos fundamentos da ADI nº 1842, Aragão (2021)²¹¹. Foi questionado o dispositivo que atribuía ao Estado da Bahia competência para instituir diretrizes e prestar diretamente ou por meio de concessão os serviços de saneamento

²¹⁰ ARAGÃO. José Alexandre Ximenes. O saneamento básico nas regiões metropolitanas - uma nova perspectiva pelo posicionamento do supremo tribunal federal e pelo advento da lei nº 13.089/2015. 35 f. **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa**, Brasília, 2021, p. 24.

²¹¹. ARAGÃO. José Alexandre Ximenes. O saneamento básico nas regiões metropolitanas - uma nova perspectiva pelo posicionamento do supremo tribunal federal e pelo advento da lei nº 13.089/2015. 35 f. **Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa**, Brasília, 2021, p.24.

básico. Em 2019, o plenário do STF decidiu pela suspensão de tal dispositivo, ainda que com voto vencido do Ministro Marco Aurélio, Brasil (2014)²¹².

Para que se possa demonstrar a evolução do debate e as diferentes posições nele expressas, vale resgatar os posicionamentos da Procuradoria Geral da República – PGR e da Advocacia Geral da União - AGU, bem como de ministros do STF sobre a questão da titularidade em regiões metropolitanas -RM no processo da ADI nº 1.842²¹³.

Na fase de instrução do processo, a AGU se posicionou no sentido de que se justificava a transferência da titularidade para uma “administração mais aparelhada e eficiente”, no caso, o ente estadual, Brasil (2013)²¹⁴. Fundamentou-se na competência dos estados para criar RMs, na participação dos municípios nos conselhos deliberativos respectivos e no alto custo e complexidade dos serviços públicos.

Assim como a AGU, a PGR manifestou-se pela improcedência da ADI, mas sob o argumento de que a autonomia municipal se restringe aos temas de interesse local. Com isso, considerando o saneamento nas RM como matéria de interesse comum, caberia a competência residual do estado para promover o tratamento regional, Brasil (2013)²¹⁵.

Em 2004, o Ministro-Relator Maurício Côrrea defendeu a constitucionalidade do exercício da titularidade pelo estado no âmbito das RMs, uma vez que a criação da RM significaria “a existência de uma autonomia condicionada em face de interesses que transbordam das fronteiras de cada MUNICÍPIO”, Brasil (2013, p. 59)²¹⁶. Para melhor entendimento, merecem destaque trechos do voto do então relator da ADI nº1.842.

²¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2077 / BA - Bahia. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Ilmar Galvão. Julgamento: 06/03/2013. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-197 DIVULG 08/10-/014 PUBLIC 09/10/2014.

²¹³ Conforme constam nos autos da ADI nº 1.842 de 06 de março de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013.

²¹⁴ *Ibid.*, p.18.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 18 e 19.

²¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p. 59.

12 - Por óbvio, esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. Os problemas e os interesses de cada núcleo urbano passam a interagir de tal modo, que acabam constituindo um sistema sócio-econômico integrado, sem que com isso possa admitir-se a ocorrência de violação à autonomia municipal, tendo em vista o comando constitucional autorizador. Brasil (2013, p. 24)²¹⁷.

32 -... Evidente que, sendo a matéria de interesse regional, cabe ao Estado tal função, até pela necessidade racional de garantia de execução das políticas públicas comuns previstas em lei... Brasil (2013, p. 33)²¹⁸

A partir dessas manifestações, naquele momento histórico de 2004, prevalecia o entendimento pela legitimidade do exercício da titularidade pelo estado nos casos de interesse comum, na condição de coordenador e representante dos interesses coletivos regionais, amparado no ordenamento constitucional vigente. No entanto, não havia pacificação deste entendimento entre os ministros do STF.

Em seu voto, em 2006, o Ministro Joaquim Barbosa discordou parcialmente do Ministro-Relator, por considerar que não deveria haver confronto entre o estabelecimento das RMs e a autonomia municipal e que a transferência de competências tipicamente locais para o estado estaria em desacordo com a ordem constitucional vigente. A titularidade nos casos de interesse comum passaria a ser da entidade metropolitana. Com isso, considerou inconstitucional a transferência de funções públicas relativas ao saneamento para o Estado do Rio de Janeiro, por ferir a autonomia municipal que seria exercida no fórum do Conselho Deliberativo da RM, Brasil (2013)²¹⁹.

Ainda em 2006, uma divergência mais ampla da posição do relator da ADI, de inconstitucionalidade total, foi aberta pelo Ministro Nelson Jobim, então presidente do STF. Em seu voto (Brasil, 2013)²²⁰, o Ministro preconizou que a região metropolitana não seria uma organização político-institucional intermediária entre o estado e o município, mas sim um

²¹⁷ *Ibid.*, p. 24.

²¹⁸ *Ibid.*, p.33.

²¹⁹ *Ibid.*, p.42-54.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p. 74-144.

espaço de coordenação federativa e de integração dos interesses dos municípios. Na sua visão, o município continuaria a ser o titular das funções públicas integradas pela RM. Considerou também que a competência estadual no âmbito da RM seria meramente procedimental. Assim, entendeu que a atuação do estado só seria permitida mediante autorização da RM, se já prevista na lei complementar de sua criação. Caso contrário, violaria a autonomia municipal. Ainda que defendesse a preservação da autonomia municipal na integração dos interesses no âmbito da RM, considerava proibida a exploração individual e isolada dos serviços de saneamento pelos municípios, de modo a permitir a inclusão de municípios mais carentes e deficitários. Caberia ao estado a responsabilidade de promover o acesso universal e de qualidade à toda a população por meio da combinação de municípios superavitários e deficitários, de municípios com abundância de recursos hídricos e aqueles que apresentam escassez. Com isso, propôs critérios geográficos e socioeconômicos para caracterizar a prevalência de interesse comum nos serviços de saneamento.

Ainda na tramitação do julgamento da ADI nº 1.842, já em 2008, o Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2013)²²¹, por sua vez, destacou que o interesse comum não poderia ser confundido com o simples somatório dos interesses locais, visto que é comum aos municípios envolvidos e ao estado, não podendo ser subordinado à direção de um único ente. Na sua interpretação, o interesse comum e a compulsoriedade de adesão dos municípios à RM não seriam incompatíveis com a autonomia municipal. Considerou também necessário impedir a possibilidade de um município isoladamente obstruir o esforço comum para a viabilização dos serviços de saneamento na RM. Nessa linha, defendeu que não deveria haver concentração de poder no estado ou município-pólo da RM. Acrescentou que não haveria necessidade de que a participação dos entes no colegiado metropolitano fosse paritária. Assim como o Ministro Joaquim Barbosa, defendeu que a titularidade seria da entidade metropolitana, no espírito de coordenação e cooperação interfederativa. Complementou com a ponderação da possibilidade de peso diferenciado de municípios e estado, em sua representação na RM, em função de sua população ou expressão financeira.

²²¹ *Ibid.*, p. 147-209.

A votação da ADI só foi retomada em 2013, com o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Brasil, 2013)²²². O Ministro seguiu os votos divergentes da posição do antigo relator, Ministro Maurício Côrrea, alinhando-se aos votos dos Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes ao atribuir a titularidade na RM à entidade autárquica metropolitana que congrega seus membros em um colegiado. Interpretou que a titularidade originária seria municipal e que a autonomia municipal não poderia ser esvaziada mediante transferência integral da titularidade ao estado, nos casos de interesse comum. Defendeu um novo federalismo brasileiro que deixasse de ser dual, para ser cooperativo e integrativo, com gestão compartilhada entre estado e municípios no colegiado metropolitano. Assim, na RM, o município teria o “direito de participar do processo decisório no plano intergovenamental” (Brasil, 2013)²²³. Aderiu também à tese do Ministro Gilmar Mendes, no sentido da possibilidade de pesos diferenciados na representação dos municípios e estado membros, desde que nenhum município fosse excluído dos processos decisórios. Em relação aos seus predecessores, avançou na proposição da possibilidade de criação de uma autarquia especial de caráter territorial, que se constituiria como ente, com personalidade jurídica, capaz de deter a titularidade dos serviços públicos.

O Ministro Teori Zavascki alinhou-se ao entendimento de que não poderia haver a simples transferência de competências municipais para o estado, Brasil (2013)²²⁴.

A Ministra Rosa Weber seguiu o voto do Ministro Gilmar Mendes, que aloca a titularidade à entidade metropolitana na RM, mas pondera que a deliberação deveria se limitar ao julgamento de inconstitucionalidade dos dispositivos em julgamento, assim como também o fez o Ministro Teori Zavascki, Brasil (2013)²²⁵. Vale destacar que durante a sessão de 28 de fevereiro de 2013, o Ministro Joaquim Barbosa reajustou seu voto para aderir ao do Ministro Gilmar Mendes.

Como se vê, o debate foi evoluindo ao longo dos anos e caminhou para uma decisão majoritária de titularidade da entidade autárquica que funcionaria como personalidade jurídica representativa da cooperação federativa entre estado e municípios membros das estruturas de regionalização, integradora dos interesses e de adesão compulsória. Trouxe também o

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 / RJ - Rio de Janeiro Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes Julgamento: 06/03/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013, p. 234 – 260 e 266.

²²³ *Ibid.*, p. 256.

²²⁴ *Ibid.*, p. 270.

²²⁵ *Ibid.*, p. 272.

entendimento majoritário da inconstitucionalidade dos desenhos de RMs que concentram poderes em um único ente federativo ou no estado e em sua capital.

Em suma, o entendimento que prevaleceu no julgamento da ADI foi de que a função pública do saneamento em RMs, aglomerações urbanas e microrregiões deveria ser compartilhada entre municípios e estado que as integram, vedada a concentração de poderes em um único ente.

O resultado do julgamento da ADI enseja a conjugação de autonomia municipal com a integração metropolitana, destacando que não há incompatibilidade entre tais conceitos jurídicos. Reconhece, também, a existência de interesse comum do serviço de saneamento no contexto das regiões metropolitanas, que pode ser extrapolado para aglomerações urbanas e microrregiões, onde a integração se dá de forma compulsória. A grande relevância do acórdão decorrente do julgamento dessa ADI reside no fato de que, pela primeira vez, é introduzido o modelo de titularidade colegiada do saneamento a partir do reconhecimento das funções públicas de interesse comum²²⁶. Os votos dos ministros do STF no julgamento dessa ADI expressam que não é possível uma definição *a priori* do conceito de “interesse comum”, mas que ele se constrói a partir de “elementos cambiantes e aferíveis empiricamente em dado território e em determinado momento”, Vieira (2024)²²⁷. Restou também pacificado o papel constitucional dos estados na qualificação do interesse, desde que obedecidos os critérios estabelecidos pela CF/88.

A importância do acórdão resultante do julgamento dessa ADI é reconhecida por diversos autores, como é o caso de Câmara e França (2014)²²⁸. Esses autores, ao discutirem a relevância do subsídio cruzado para a universalização dos serviços de saneamento, constataram que mesmo reconhecendo-se a autonomia dos municípios em assuntos de interesse local, o alto custo dos investimentos necessários associado às características econômicas e geográficas físicas e humanas fazem com que esses serviços ultrapassem as fronteiras municipais, prevalecendo sobre a delimitação local de qualquer titularidade e a consequente autonomia

²²⁶ Ponto também ressaltado por Vieira (2024).

VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias**. Dissertação de mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 185 p., São Paulo/SP, 2024, p. 37.

²²⁷ *Ibid.*, p.38.

²²⁸ CÂMARA, Camila Gomes; FRANÇA, Vladimir da Rocha. O subsídio cruzado na política nacional de saneamento básico como mecanismo de garantia ao desenvolvimento sustentável e aos direitos fundamentais. **Direito e Sustentabilidade**. João Pessoa: CONPEDI, 27f., 2014.

municipal. Interpretaram que a decisão do STF no julgamento da ADI 1.842 estabeleceu que o saneamento tem natureza comum e plurititularidade.

Uma das consequências atribuídas ao acórdão do STF no julgamento da ADI nº 1.842 foi servir de fundamento para a publicação do Estatuto da Metrópole, em 2015, que instituiu

diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados²²⁹, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. Brasil (2015)²³⁰.

Com a criação do Estatuto, esperava-se a definição das bases para a implementação das funções públicas de interesse comum no âmbito das RMs e das microrregiões. Mas as discussões sobre a titularidade do saneamento ainda seguem, mesmo quando se reconhece e se qualifica o interesse comum nas leis complementares estaduais de regionalização, como será discutido na seção 4.3.

3.3.2. A partir do Novo Marco Legal do Saneamento e das discussões de sua constitucionalidade no STF

Em 2020, foi publicada a Lei nº 14.026 que atualizou o marco legal do saneamento. Dentre outros avanços, destaca-se o tratamento dado pela nova lei à questão da titularidade. Logo, vale o exame mais detalhado do artigo 8º da Lei nº 11.445 de 2007, atualizado pela lei nº 14.026 de 2020, que trata do exercício da titularidade, que será replicado a seguir com destaques da autora.

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

²²⁹ Grifos da autora.

²³⁰ 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 Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

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. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições: (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 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). (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) Brasil (2007)²³¹

²³¹ BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2007.

Como se pode notar, o novo marco legal do saneamento estabeleceu que a titularidade é municipal nos casos de interesse local e é compartilhada pelo estado e municípios nos casos de interesse comum, desde que criadas as estruturas de regionalização de adesão compulsória por meio de leis complementares estaduais, nos termos do § 3º do seu art. 25 da CF/88. Merece destaque também a necessidade de comprovação da sustentabilidade econômico-financeira para a criação das unidades regionais, cuja governança deve seguir o mesmo modelo da regionalização de adesão compulsória (com base no Estatuto da Metrópole) ficando o poder executivo dos entes federativos dispensado de autorização legislativa para formalizar gestão associada para exercício coletivo da titularidade.

Nos casos de regionalização por adesão voluntária dos municípios e sob coordenação do estado, ainda que apoiado pela União, no caso do bloco de referência, o exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação. Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, “A atuação dos estados e da União, na criação dessas estruturas, dá-se tão somente pela iniciativa de organizar a integração, sem que haja participação deles na gestão associada dos serviços, que continuam a ser titularizados exclusivamente pelos municípios”, Brasil (2022c)²³².

Há também a possibilidade de que a regionalização se dê por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação (conforme art. 241 da CF/88) e obedecidas as limitações impostas pelo novo marco do saneamento de consórcios públicos compostos exclusivamente por municípios (conforme art. 8º, I da Lei nº 11.445/2007.) e vedação a novos contratos de programa (art. 10 da Lei nº 11.445/2007).

O novo marco trouxe ainda a conceituação de prestação regionalizada e as modalidades por meio das quais essa prestação pode ser implementada, introduzindo a possibilidade de arranjos regionais voluntários, nos termos do inciso VI, b e c, do art. 2º:

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: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

²³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 327.

- 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); (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)
- 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; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)
- c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020). Brasil (2007)²³³

Como enfatiza o Ministro Alexandre de Moraes, o novo marco regulatório reforça a cooperação federativa com as previsões de gestão associada na forma de consórcios intermunicipais (conforme art. 3º, inciso II da Lei 11.445/2007), e na prestação regionalizada, conforme modelos de adesão voluntária adicionados ou de adesão compulsória (conforme art. 25, § 3º da CF/88)²³⁴.

Analisando-se a jurisprudência do STF, cabe destacar, que no mesmo ano de 2020, em que foi aprovado o novo marco, foi julgada a ADI 4.454/PR²³⁵. Tal ação questionava a constitucionalidade do § 3º do art. 210-A da Constituição do Estado do Paraná, que limitava a prestação dos serviços de água e esgoto a pessoa jurídica sob controle acionário e administrativo do estado ou do município. Mais uma vez, não houve unanimidade entre os votos dos ministros. Por maioria, decidiu-se que a Constituição Estadual feria a autonomia municipal, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Mas houve divergência do Ministro Marco Aurélio que votou no sentido de que os serviços de saneamento transcendem o mero interesse local e que, por isso,

²³³ BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2007.

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 171.

²³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4454 / PR- Paraná. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 05/08/2020 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-210 DIVULG 24-08-2020 PUBLIC 25-08-2020(b).

prevalece o interesse regional, sendo legítima a competência do estado para legislar sobre o tema.

A atualização do marco legal do saneamento reacendeu as discussões de titularidade por meio das ADIs nº 6.492, nº 6.536, nº 6.583 e nº 6.882. Essas ações foram apreciadas e julgadas em conjunto pelo STF. Os principais pontos questionados foram a constitucionalidade dos instrumentos de prestação regionalizada, a vedação a novos contratos de programa e a atribuição dada pela nova lei à ANA de instituir normas de referência para o setor de saneamento, alegando sobretudo afronta à autonomia dos municípios.

Os questionamentos quanto à constitucionalidade dos novos modelos de regionalização basearam-se na premissa do autor da ADI nº 6.492, Partido Democrático Trabalhista – PDT, de que a configuração estadual vigente, em torno da companhia estadual, é que de fato promoveria o subsídio cruzado. Com isso, recortes regionais dentro do estado afrontariam os princípios de universalização dos serviços de saneamento e de modicidade tarifária, uma vez que as novas concessionárias optariam pelos blocos de maior interesse econômico em detrimento dos de menor, Brasil (2022c)²³⁶.

Sobre as novas atribuições da ANA, o autor da ADI nº 6.492 alega que a regulação integral e sem delimitação material ou temporal por meio de agência federal afronta a autonomia político-administrativa dos estados e municípios, sob o pretexto de fixar diretrizes para o setor. Com o mesmo argumento de afronta à autonomia dos entes federados, questiona a vedação da possibilidade de uso dos contratos de programa, Brasil (2022c)²³⁷.

Já os autores da ADI nº 6.536, Partido Comunista do Brasil – PCdoB e Partido Socialismo e Liberdade – Psol, pediram a declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 14.026/2020, com base nos argumentos apresentados a seguir.

Sobre as novas atribuições da ANA, alegaram concentração unilateral de prerrogativas regulatórias na União reforçada pelo condicionante imposto para acesso a recursos federais,

²³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 268.

²³⁷ *Ibid.*, p. 269-270.

contrariando a autonomia dos municípios em serviços de sua titularidade. Questionaram também o poder de polícia atribuído à ANA pelo art. 5º da Lei nº 14.026/2020 e a imposição de uniformidade regulatória às entidades reguladoras subnacionais, Brasil (2022c)²³⁸.

Sobre os modelos de regionalização de adesão compulsória, a exemplo das RMs, questionaram a constitucionalidade da obrigação de compartilhamento de instalações operacionais entre dois ou mais municípios, por se tratar de requisito estranho aos listados para a instituição de RMs no art. 25, § 3º, CF/88. Consideraram também que o conceito de interesse local como “funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município” restringiria o conceito constitucional, Brasil (2022c)²³⁹.

A ADI nº 6.583 centra-se na discussão sobre afronta à autonomia municipal diante da titularidade dos serviços de interesse local²⁴⁰. Alegou que os dispositivos que tratam das novas atribuições da ANA afetavam a competência regulatória municipal, além de atribuir à ANA poder de polícia igualmente amplo e irrestrito. Com isso, ficaria configurado abuso de posição dominante da União. A vedação do contrato de programa também violaria o art. 241 da CF/88, por cercear as opções do ente municipal. Havia também uma demanda sobre a prevalência de esforços de gestão associada, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, sobre as formas de regionalização atribuídas ao estado pela nova lei. O autor, Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - Assemae, alegou que os modelos de unidade regional e bloco de referência violariam o parágrafo 3º, do art. 25 da CF/88, bem como a jurisprudência do próprio STF, uma vez que sua criação se daria por lei ordinária estadual ou por ato da União. Ainda sobre o tema da titularidade e autonomia municipal, o requerente defendeu a interpretação constitucional de que a titularidade é exclusivamente municipal nos casos de interesse local e compartilhada entre municípios nos casos de interesse comum, Brasil (2022c)²⁴¹.

Por fim, a ADI nº 6.882, de autoria da Associação das Empresas Estaduais de Saneamento - Aesb, centrou-se no questionamento da constitucionalidade dos dispositivos que afrontariam a

²³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 271-272.

²³⁹ *Ibid.*, p. 272.

²⁴⁰ Faz-se necessário informar que o autor desta ADI é a Associação Nacional dos Serviços de Saneamento - ASSEMAE.

²⁴¹ BRASIL, *op. cit.*, p. 274-275.

autonomia do titular do serviço de saneamento para escolher a forma de delegação dos serviços, por concessão ou contrato de programa, Brasil (2022c)²⁴².

No julgamento dessas ADIs, não houve pleno alinhamento dos votos dos ministros do STF. O pedido formulado nas ADIs foi julgado improcedente por maioria, em Sessão Plenária, prevalecendo o voto do relator Ministro Luiz Fux pela constitucionalidade integral da Lei nº 14.026/2020, restando parcialmente vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. Segue-se um relato resumido dos principais pontos de alinhamento e de controvérsia a partir de destaques dos votos dos ministros, apresentados segundo ordem cronológica.

Importante destacar que, na abertura de seus votos, os ministros demonstraram preocupação com o quadro do saneamento do Brasil naquele momento, com base em dados e informações do SNIS sobre os déficits de acesso e sua forte relação com saúde pública. Particularmente, os ministros que decidiram pela constitucionalidade integral da Lei nº 14.026/2020 reforçaram a importância do novo esforço de atualização do marco regulatório do setor, como nova tentativa de política pública para promover a universalização desses serviços, aspecto que foi considerado na apreciação das ADIs²⁴³.

Para fins da discussão da titularidade, destaca-se no voto do relator²⁴⁴ o reconhecimento: da essencialidade da água; da necessidade de acesso universal aos serviços de saneamento; das características econômicas, da falha de mercado de monopólio natural e do respectivo remédio, de concorrência pelos serviços (processo competitivo licitatório); da regionalização como meio de se promover a cooperação federativa e a sustentabilidade econômico-financeira; da importância da viabilização de vínculo entre poder concedente e agentes econômicos (concessionárias); e do tratamento mais fluido dado à Constituição para o tema de saneamento, não circunscrevendo-o à competência de um único ente federativo.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 276.

²⁴³ Como pode ser visto, por exemplo, no voto ministro Gilmar Mendes, Brasil (2022c).

Ibid., p. 279-281.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 27- 47.

Há também no voto do relator uma deferência ao legislativo e ao executivo, ao reconhecer que não compete ao Judiciário avaliar o objetivo da política pública, manifestado, neste caso, pelas metas de universalização.

A legitimidade dos estados em constituir unidades de regionalização, de adesão compulsória ou voluntária, também foi defendida pelo relator. Seu argumento é de que os estados, ou subsidiariamente a União, estarão atentos “às necessidades das populações locais, às disparidades intermunicipais e à agenda do desenvolvimento urbano” e “estaria mais bem informado sobre o ponto ótimo de integração, para fins de compensação financeira e de oportunidades – se comparado à associação voluntária de municípios”, Brasil (2022c, p. 42)²⁴⁵.

Sobre a vedação do estabelecimento de novos contratos de programa, o relator considerou que “representa uma afetação proporcional à autonomia negocial dos Municípios, em prol da realização de objetivos setoriais igualmente legítimos”, Brasil (2022c, p. 46-47)²⁴⁶. Na sua fundamentação, ressaltou também que: resta preservada a opção dos municípios de se consorciarem por meio de uma autarquia intermunicipal; às Cesbs é dada a opção de concorrer nos processos licitatórios, inclusive em áreas anteriormente operadas precariamente; e a sistemática da regionalização prevista não impõe a um único município todos os custos de transação relativos ao contrato de programa.

Sobre o último ponto questionado pelas ADIs, qual seja, a alegação de eventual inconstitucionalidade das novas atribuições alocadas à ANA de emitir normas de referência para o saneamento, o relator considerou improcedente. Entendeu que é constitucional o condicionamento da destinação de recursos federais via transferências voluntárias e que a nova lei promove um ambiente regulatório policêntrico, que não concentra as competências regulatórias na ANA, mas estimula as instâncias subnacionais de regulação²⁴⁷.

Por fim, em seu voto, o relator sustentou ainda que as medidas para permanência das Cesbs no mercado via desestatização são condicionadas à deliberação dos poderes municipais e que, com isso, não há inconstitucionalidade, pelo fato de serem precedidas por escolha política. Declarou,

²⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 42.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 46-47.

²⁴⁷ *Idid.* P. 49-50.

então, seu voto pela improcedência total das ADIs e consequente constitucionalidade de todos os dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.026/2020²⁴⁸.

O Ministro Nunes Marques, assim como o relator, votou pela constitucionalidade integral da Lei nº 14.026/2020. Em seu voto, abordou a alegação do PDT, no sentido de que a criação de novas modalidades de prestação regionalizada de serviço de saneamento (a unidade regional de saneamento básico e o bloco de referência) violaria a autonomia federativa dos entes subnacionais, especialmente, pelo fato de que a adesão dos municípios a esses arranjos constituiria condicionante para apoio financeiro da União²⁴⁹. Considerou que a federação é um vínculo político e que, com isso, a partir da análise de dados, é legítima a construção de arranjos que superem critérios estritamente territoriais. Somado aos argumentos de opção política do legislativo e a hierarquia compatível das leis, considerou não haver inconstitucionalidade neste aspecto.

O voto do Ministro Alexandre de Moraes somou-se ao do relator e do Ministro Nunes Marques a favor da constitucionalidade integral da Lei nº 14.026/2020. Da mesma forma, votaram os Ministro Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

No voto do Ministro Gilmar Mendes, para fins da discussão deste trabalho, merece destaque sua interpretação de que o novo marco legal buscou sistematizar os entendimentos do Supremo no julgamento da ADI 1.842/RJ sobre as hipóteses de definição do interesse local e a consequente titularidade municipal e do interesse comum e a titularidade da estrutura colegiada formada por estado e municípios. A decisão do STF pela constitucionalidade da prestação regionalizada decorreu da ponderação das especificidades econômicas e sociais do saneamento que, muitas vezes, transcendem as fronteiras do município, Brasil (2022c)²⁵⁰. Reconheceu, também, que “poucos são os municípios que individualmente têm condições de atender adequadamente à função pública de saneamento básico”, Brasil (2022c, p. 292)²⁵¹.

²⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 53-54.

²⁴⁹ *Ibid.*, p.135 -145.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 291.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 292.

Ao que interessa à discussão deste estudo, merece destaque no voto do Ministro Luís Roberto Barroso, também alinhado ao do relator, a ponderação feita em relação ao número de municípios brasileiros e sua diversidade, em termos de capacitações para lidar com o desafio da universalização do saneamento, Brasil (2022c)²⁵².

No voto da Ministra Cármen Lúcia, que também seguiu o do relator, há uma forte vinculação do saneamento à saúde pública, que seria não apenas um serviço prestado, mas um direito fundamental à dignidade humana, como também um alerta sobre a inobservância do princípio de eficiência no modelo prevalente anteriormente ao novo marco, Brasil (2022c).²⁵³ Outro destaque do voto em tela é a conclusão de que a regionalização tem por objeto a universalização e é um dos princípios fundamentais do serviço de saneamento, Brasil (2022c)²⁵⁴.

Parte-se, então, para a descrição dos principais fundamentos dos votos divergentes.

O Ministro Edson Fachin, ao analisar os autos do processo, divergiu do relator em alguns pontos. As primeiras divergências dizem respeito à vedação de estabelecimento de novos contratos de programa, bem como aos requisitos introduzidos pelo novo marco para a validade dos contratos de programa vigentes, especialmente no que interpretou como imposição da preferência pela desestatização²⁵⁵.

Sobre a vedação a novos contratos de programa, o Ministro considerou que ela contraria a autonomia conferida constitucionalmente a todos os entes federativos, por entender que a possibilidade de gestão associada é garantida nos termos do art. 241 da CF/88.

Quanto ao que entendeu por violação do art. 241 da CF/88, sustentou que o contrato de programa, disciplinado pela Lei nº 11.107/2005, apesar de não compor expressamente o texto constitucional, presta-se a regular a delegação da prestação de serviços públicos nos termos deste dispositivo constitucional. E acrescentou que, nesses casos, a dispensa de licitação tem previsão legal. Com isso, essa vedação não atenderia o critério de proporcionalidade, por

²⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 327.

²⁵³ *Ibid.*, p. 396-397.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 414.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 203 – 217.

reduzir excessivamente as opções do poder concedente. Entendeu que, da mesma forma que não se poderia compelir os municípios a contratar com a Cesb, também não se poderia impor a celebração de contratos de concessão, uma vez que a CF/88 prevê diferentes alternativas para a prestação de serviços de saneamento. Assim, concluiu pela inconstitucionalidade dos artigos 7º, 9º e 13 da Lei nº 14.026/2020. E, em outras palavras, divergiu da vedação a novos contratos de programa, por entender que limita as competências dos entes federados subnacionais.

Sobre os requisitos que, segundo sua interpretação, incentivam a desestatização, considerou que o novo marco impõe restrição à decisão dos entes federados, estado, Distrito Federal e municípios, quanto ao melhor desenho institucional para prestação de serviços de sua titularidade.

A segunda divergência versa sobre o que entende por violação à autonomia municipal pela compulsoriedade fática das normas de referência da ANA²⁵⁶. Considerou que a observância das normas da ANA, na sua visão, compulsória de fato, mostra-se desproporcional, excessiva e contrária ao objetivo de universalização, por exaurir as competências regulatórias dos municípios, agravada pela condicionante de acesso a recursos federais. Com esses fundamentos, votou pela vedação do condicionante de acesso a recursos federais de observância cogente das normas editadas pela ANA.

A terceira diz respeito aos condicionantes trazidos pelo novo marco para a validade dos contratos de programa vigentes²⁵⁷. O ministro compreendeu que as novas exigências interferiam nos contratos vigentes, a despeito da anuência do titular dos serviços, o que considerou extrapolar a competência da União. Propôs que tais condicionantes fossem válidas mediante pactuação entre as partes do contrato de programa, poder concedente e companhia estadual. Proposição seguida pela Ministra Rosa Weber, Brasil (2022c)²⁵⁸.

²⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 217-230.

²⁵⁷ *Ibid.*, 230-234.

²⁵⁸ *Ibid.*, 359.

Por fim, a quarta divergência, refere-se à introdução do art. 11-A na Lei nº 11.445/2007 que traz condições para a subdelegação dos serviços²⁵⁹, assunto que extrapola a discussão desse trabalho.

Como se pode depreender do relato acima, nem todos os pontos de divergência dizem respeito diretamente à atribuição de titularidade, mas sim à proporcionalidade da lei federal, diante das competências e autonomia dos demais entes federados. De qualquer forma, grande parte da discussão girou em torno da preservação da titularidade, entendida como municipal, ainda que possa ser exercida conjuntamente pelos municípios afetos e o estado, nos casos de prevalência do interesse comum.

Após o voto do Ministro Fachin, ocorreu uma discussão em plenário, na qual o Ministro-Relator Luiz Fux reafirma seu voto. Naquela ocasião, ele manifestou que

Em um argumento interdisciplinar, sincera e honestamente, eu entendo que a pretensão desse marco legal é tão satisfatória para a população brasileira, que, neste momento, discutir, digamos assim, uma *capitis diminutio* da competência do município é algo que está dissociado da realidade. Porque os municípios, com essa competência toda, deixaram o Brasil nesse estado de abandono e de flagelo no saneamento nacional. Brasil (2022c, p. 262)²⁶⁰.

A Ministra Rosa Weber acompanhou a divergência aberta pelo Ministro Fachin. De seu voto, destaca-se, para fins da discussão deste trabalho, o reconhecimento de que tanto questões técnicas quanto questões econômicas poderiam caracterizar o interesse comum no saneamento e, conseqüentemente, a atribuição da titularidade à entidade federativa composta por estado e municípios. Ressalta-se, também, o papel do estado de promover a distribuição das competências para além do interesse local, desde que respeitando a autonomia municipal, Brasil (2022c)²⁶¹. Assim, como o Ministro Fachin, a Ministra Rosa Weber considerou que as novas atribuições alocadas à ANA feriam a autonomia municipal e que o mecanismo condicionador dos repasses voluntários ao atendimento das normas de referência representaria compulsoriedade, Brasil (2022c)²⁶².

²⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c)., p. 235-236.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 262.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 346-347.

²⁶² *Ibid.*, p. 359-368.

A Ministra entendeu que as modificações trazidas pelo novo marco na Lei nº 11.445/2007 violariam a competência municipal, uma vez que considera que o interesse local deve prevalecer no saneamento e que é no município que a população vive e sente a necessidade dos serviços de saneamento. Na sua interpretação, a vedação a novos contratos de programa violaria a autonomia do município para decidir de que forma prestará os serviços de saneamento, Brasil (2022c)²⁶³.

Por fim, o Ministro Ricardo Lewandowski divergiu em parte do relator. Na sua interpretação, “os municípios são titulares originários das funções públicas de interesse local e de parcela das funções de interesse comum”, Brasil (2022c, p. 438)²⁶⁴. Ressaltou que, no conceito de função pública, além da prestação dos serviços, incluem-se também a normatização, o estabelecimento de políticas públicas e os controles. Retomou sua posição, já expressa no julgamento da ADI nº 1.842/RJ, no sentido da necessidade de cooperação interfederativa e de compartilhamento das competências de interesse comum entre estado e municípios no exercício das funções públicas relacionadas ao saneamento, desde que não haja concentração do poder decisório. Afirmou, ainda, que a autonomia municipal assegurada pela CF/88 não poderia atuar como bloqueio ao que chama de federalismo contemporâneo, o federalismo cooperativo, Brasil (2022c)²⁶⁵. Sua única divergência, em relação ao voto do relator, referiu-se à vedação de novos contratos de programa, por entender que essa regra limita a competência municipal, e, nesse ponto, seu voto alinhou-se ao do Ministro Edson Fachin, Brasil (2022c)²⁶⁶.

Pela análise dos votos dos ministros do STF no julgamento das ADIs que discutiram a constitucionalidade do novo marco do saneamento, pode-se concluir que ainda há controvérsias sobre a prevalência do interesse comum sobre o interesse local nas funções públicas relativas aos serviços de saneamento e sobre a titularidade desses serviços. E, mesmo quando esse ponto é superado, há ainda divergências sobre limites da atuação da União e dos estados, em face da premissa de se respeitar a autonomia municipal, diante da interpretação de uma titularidade originária municipal.

²⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c), p. 348-355.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 438.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 438-442.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 443.

Ainda que o novo marco setorial tenha sido julgado por maioria integralmente constitucional, como se vê dos acórdãos proferidos nas ADIs acima citadas, seguem debates em vários meios, inclusive no acadêmico, sobre a constitucionalidade de alguns dispositivos que tratam da matéria. São exemplos desse debate os artigos publicados por Jobim *et al.* (2023)²⁶⁷ e Marrara (2022)²⁶⁸ que questionam a constitucionalidade da criação das unidades regionais e dos blocos de referência, como formas de regionalização dos serviços de saneamento. O fundamento é que tais modelos não estão previstos na CF/88 e, na visão dos autores, mitigam a autonomia municipal, ainda que os entes possam exercê-la dentro da governança colegiada da estrutura de regionalização. Jobim *et al.* (2023) ainda ampliam o questionamento, ao considerar que, ao condicionar-se o acesso a recursos federativos à adesão dos municípios às estruturas de regionalização, agravou-se a limitação da autonomia municipal.

Mesmo após a evolução normativa no setor e a sinalização de estabilização da jurisprudência sobre compartilhamento da titularidade entre estado e municípios, a partir do reconhecimento da prevalência do interesse comum no saneamento, há autores que defendem a titularidade estadual, como Oliveira e Soares (2020)²⁶⁹, e outros que defendem a titularidade municipal, como Carmona e Alamy (2023).

Oliveira e Soares (2020) discutiram a qual ente cabe a titularidade dos serviços de saneamento e defendem que “o titular de um serviço público é único, individual e identificável”²⁷⁰. Aplicaram a Teoria da Capacidade Estatal na sua avaliação. Concluíram que, consideradas a divisão constitucional de competências, a situação fática da maioria dos municípios brasileiros e as peculiaridades dos serviços públicos de saneamento, o interesse local não mais se verificaria na prática, tornando-se “um resquício histórico ultrapassado”²⁷¹. Como consequência, a titularidade tornar-se-ia estadual²⁷², enquadrada nas competências residuais.

²⁶⁷ JOBIM, A. F. C.; KOWARSKI, D. D.; MORELLI, G.; PAZ, T. F. da; SOUSA, R. de. A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, maio de 2023, p.150-153.

²⁶⁸ MARRARA, Thiago. Regionalização do saneamento básico no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, 2022, p.7.

²⁶⁹ OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de; SOARES, Fabiana de Menezes. Será o saneamento básico uma espécie de serviço público de interesse local? Um estudo à luz da teoria das capacidades estatais aplicada aos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, 2020.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 445.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 443.

²⁷² Tese refletida no voto do Ministro Maurício Corrêa em seu voto no julgamento da ADI nº 1.842/RJ e também alinhada com: BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 255- 270, jan./mar. 2002.

Já Carmona e Alamy (2023)²⁷³ consideraram que o novo modelo de regionalização proposto pela lei setorial de 2020 promoveu uma recentralização das políticas públicas de saneamento com restrição extrema da autonomia municipal. Os autores reconheceram a importância do federalismo cooperativo, como forma de se promover o acesso universal aos serviços de saneamento, mas consideraram que o papel do estado nos modelos de adesão compulsória dos municípios e o condicionante de acesso a recursos federais relacionado à adoção das normas de referência editadas pela ANA extrapolam o espírito de cooperação e limitam a autonomia municipal. Defenderam também que a CF/88 privilegiou a descentralização do saneamento, mantendo a competência da União para elaborar diretrizes de políticas públicas. Mesmo ao avaliar o julgamento da ADI nº 1.842, entenderam que há o reconhecimento da preservação da competência municipal sem transferência para os estados.

A partir da análise do novo marco legal do saneamento e dos debates sobre sua constitucionalidade no STF e na academia, a despeito de divergências sobre os limites da atuação da União e dos estados, nota-se uma tendência ao reconhecimento da prevalência do interesse comum. Souza *et al.* (2023, p. 208)²⁷⁴ apontaram que “no federalismo de cooperação, as autonomias são mitigadas pela necessária existência de um polo de coordenação, dedicado a promover algum tipo de cooperação no seu exercício”. Esse polo de coordenação ou integração foi atribuído aos estados pelo novo marco setorial do saneamento em 2020, a quem compete a definição e implementação dos novos modelos de regionalização²⁷⁵, como será discutido no Capítulo 4.

²⁷³ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ALAMY, Marcos André. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL. *Revista de Direito Urbanístico*, Cidade e Alteridade, v. 9, n. 1, 2023.

²⁷⁴ SOUZA, Rodrigo de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, jul./set. 2023, p. 208.

²⁷⁵ Nos termos do inciso VI, b e c, do art. 2º da Lei nº 11.445/2007.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

4. REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

4.1. Atribuição dos estados brasileiros: a partir da CF/88 e do Novo Marco Legal do Saneamento

Conforme já apresentado nas seções anteriores, a CF/88 promoveu os municípios a entes federativos com competências exclusivas em matérias de interesse local²⁷⁶. Ao mesmo tempo, atribuiu aos estados a competência de identificar e qualificar funções públicas de interesse comum entre o estado e o conjunto de municípios afetos, que justifiquem a requalificação das competências de locais e isoladas para integradas e coletivas. Esses comandos constitucionais se aplicam aos serviços públicos de saneamento.

Ainda que a titularidade municipal não esteja explícita, pode ser depreendida da interpretação que dominou a doutrina, a partir da promulgação da CF/88, do saneamento como serviço público de interesse local e, conseqüentemente, de titularidade municipal, conforme incisos I e V do art. 30 da CF/88, Brasil (1988)²⁷⁷. Por outro lado, a CF/88 atribuiu aos estados o poder de instituírem estruturas de regionalização às quais os municípios afetados aderem compulsoriamente, desde que obedecidos os critérios de agrupamento de municípios limítrofes e a existência de funções públicas de interesse comum entre eles, conforme § 3º do seu art. 25²⁷⁸.

Como já discutido no Capítulo 3, que mostra a evolução da discussão doutrinária e da jurisprudência sobre a titularidade dos serviços de saneamento a partir da CF/88, foi se tornando mais claro o papel do estado na integração dos interesses quando se configura a predominância do interesse comum.

²⁷⁶ Conforme art. 1º da CF/88. Brasil (1988).

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988, p. 11.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 34.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 30.

Os dispositivos da Lei nº 14.026/2020 que tratam da regionalização buscaram dar mais materialidade aos comandos constitucionais relativos ao papel do estado na integração do interesse comum, prevendo também uma atuação subsidiária da União, se necessária.

Além dos modelos de adesão compulsória, fundamentados no art. § 3º do seu art. 25 da CF/88, há a possibilidade da regionalização por adesão voluntária, nos termos do art. 241 da CF/88. Esse movimento pode se dar por iniciativa dos próprios municípios, mas há também a possibilidade de o estado atuar na organização das funções públicas coletivas de saneamento, com ou sem apoio da União, conforme definição de prestação regionalizada introduzida no art. 3º da Lei nº 11.445/2007 pela Lei nº 14.026/2020²⁷⁹:

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

²⁷⁹ 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, DF, 16 jul. 2020.

Antes que se siga na discussão, é importante que se esclareça o uso do termo regionalização neste trabalho. Ainda que a lei setorial tenha utilizado o termo “prestação regionalizada” para definir os modelos de regionalização, foi adotado o termo “regionalização”, por se considerar que os comandos trazidos pelo novo marco legal neste tema abarcam outras funções públicas, além da prestacional.

A novidade introduzida pelo novo marco a respeito da regionalização dos serviços de saneamento foi a possibilidade de criação de unidades regionais e de blocos de referência, “figuras inéditas no ordenamento jurídico brasileiro”, Mendonça e Penna (2024, p. 269)²⁸⁰. Esses modelos diferenciam-se daqueles previstos no art. 25, parágrafo 3º da CF/88, não apenas pela não compulsoriedade da adesão dos municípios, mas também por não haver a necessidade dos municípios que os constituem serem limítrofes. Vale ressaltar ainda que, ao contrário das demais formas de regionalização, o bloco de referência é instituído por ato administrativo da União.

O tema da titularidade também é abordado pelo novo marco de 2020, à luz das alternativas de regionalização.

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.

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

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

II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais,

²⁸⁰ MENDONÇA, José Vicente Santos de; PENNA, Rodrigo Grieco. Parâmetros para a verificação do cumprimento da diretriz de regionalização à luz do novo marco normativo do saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 283, n. 2, 2024, p. 269.

vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

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

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

§ 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de convênio de cooperação, a necessidade de autorização legal.

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação.

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

Art. 8º-B. No caso de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as responsabilidades administrativa, civil e penal são exclusivamente aplicadas aos titulares dos serviços públicos de saneamento, nos termos do art. 8º desta Lei. Brasil (2020)²⁸¹.

Cabe ainda destacar o *enforcement* para a adesão voluntária dos municípios, dado pelo condicionante de acesso a recursos federais, conforme art. 50 da Lei nº 11.445/2000, modificado pela Lei nº 14.026/2020 e replicado a seguir:

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos

²⁸¹ 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, DF, 16 jul. 2020.

estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

...

VII - à estruturação de prestação regionalizada;

VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e ... Brasil (2020)²⁸².

Coube aos estados as funções de definir modelo de regionalização dos serviços de saneamento em seu território; criá-lo por meio de lei, complementar ou ordinária; e instituir sua governança por colegiado interfederativo, que permita a participação dos municípios e não concentre o poder decisório em um dos entes membros. Nos casos de adesão voluntária, seguem valendo os mecanismos de gestão associada, consórcios públicos e convênios de cooperação, fundamentados no art. 241 da CF/88 e na Lei nº 11.107/2005, como esclarecem Mendonça e Penna (2024)²⁸³. Mas caso o estado não exerça tais funções, o novo marco prevê a possibilidade da atuação subsidiária da União na criação de blocos de referência. E, caso nem o estado e nem a União promovam a regionalização, há ainda a possibilidade dos municípios se agruparem voluntariamente por meio de gestão associada, consórcios públicos ou convênios de cooperação, e serem reconhecidos como integrantes de estrutura regionalizada, para fins de acesso a recursos federais²⁸⁴. Vale ainda destacar, que o novo marco trouxe a vedação de exercício da função pública de prestação dos serviços públicos de saneamento por meio de convênios de cooperação e de novos contratos de programa, conforme art. 10 da Lei nº 11.445/2007.

²⁸² 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, DF, 16 jul. 2020.

²⁸³ MENDONÇA, José Vicente Santos de; PENNA, Rodrigo Grieco. Parâmetros para a verificação do cumprimento da diretriz de regionalização à luz do novo marco normativo do saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 283, n. 2, 2024, p. 264.

²⁸⁴ Decreto nº 11.599/2023, parágrafos 4º, 5º e 6º.

BRASIL. **Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2023 (c).

Além da edição de leis para a definição do modelo e dos recortes de regionalização, também coube aos estados a definição da estrutura de governança desse novo arranjo, não livremente, mas conforme os parâmetros estabelecidos no Estatuto da Metrópole, extensivos também para a governança das unidades regionais²⁸⁵.

A partir da leitura sistemática de todos esses dispositivos, depreende-se que a lei trouxe incentivos para que o estado promovesse e implementasse a regionalização dos serviços de saneamento em seu território, de forma a não imputar aos municípios um entrave ao acesso de recursos federais por transferências voluntárias e a não renunciar ao poder de decidir sobre o modelo de regionalização a ser implementado em seu território.

No mesmo ano de publicação do novo marco, foi publicado o Decreto nº 10.588/2020 que dispunha, entre outros temas, sobre a alocação de recursos públicos federais de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445/2007. Posteriormente, em 2022, esse decreto foi alterado pelo Decreto nº 11.030/2022 e foi incluída regra de transição para o acesso a recursos federais para municípios em que o estado e a União ainda não tivessem promovido a regionalização, conforme art. 2º, § 7º-A, do Decreto nº 10.588/2020, replicado a seguir.

Art. 2º A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização.

...

§ 7º-A Enquanto a União não editar o ato de que trata o § 7º, os convênios de cooperação ou consórcios públicos, para serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, serão reconhecidos como blocos de referência, a partir do momento em que as seguintes condições forem atendidas, concomitantemente: (Incluído pelo Decreto nº 11.030, de 2022)

I - o Estado não tenha aprovado nenhuma das leis previstas nos incisos I e II do § 1º; (Incluído pelo Decreto nº 11.030, de 2022)

II - assinatura de convênio de cooperação ou aprovação de consórcio público pelos Municípios; e (Incluído pelo Decreto nº 11.030, de 2022)

III - contratação de estudo de modelagem para concessão regionalizada do arranjo intermunicipal junto a instituição financeira federal, organismo multilateral do qual a República Federativa do Brasil faça parte ou empresa

²⁸⁵Conforme art. 8º, § 3º da Lei nº 11.445/2007: “§ 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).”

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2007.

que comprove ter sido pré-qualificada por instituição financeira federal, nos últimos cinco anos, para a realização de estudos de concessão para saneamento básico. (Incluído pelo Decreto nº 11.030, de 2022). Brasil (2020c)²⁸⁶.

Posteriormente, o Decreto nº 11.599/2023 substituiu o Decreto nº 10.599/2020 e a regra de transição para acesso a recursos federais referente ao requisito de regionalização foi alterada para:

Art. 15. O disposto nos incisos VII, VIII e IX do caput do art. 50 da Lei nº 11.445/2007 não se aplica à alocação de recursos públicos federais e aos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União realizados até 31 de dezembro de 2025.

Parágrafo único: Independentemente do prazo a que se refere o caput, o disposto nos incisos VII, VIII e IX do caput do art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, não se aplica à alocação de recursos:

I – em Municípios com prestação delegada por meio de contratos de programa regulares em vigor, firmados anteriormente à data de publicação deste Decreto, nos casos em que houve comprovação da capacidade econômico-financeira pelo respectivo prestador, nos termos do disposto em regulamento; e

II – em Municípios com prestação delegada por meio de contratos de concessão ou de parcerias público-privadas precedidos de licitação, firmados anteriormente à data de publicação deste Decreto ou cuja concessão ou parceria público-privada, já tenha sido licitada, ou submetida à consulta pública ou que seja objeto de estudos já contratados pelas instituições financeiras federais. Brasil (2023c)²⁸⁷.

A partir da publicação deste decreto, o prazo para regionalização foi estendido até 31 de dezembro de 2025 e foram criadas regras de exceção à exigência de regionalização para contratos de programas regulares e para contratos de concessão e de parcerias público-privadas firmados, em fase de estruturação ou em processo de licitação. Acontece que, anteriormente à data de publicação deste último decreto, em 2023, a grande maioria dos estados já havia editado suas leis de regionalização, pelo menos para os serviços de água e esgoto.

²⁸⁶ BRASIL. **Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Redação dada pelo Decreto nº 11.030, de 2022). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2020 (c).

²⁸⁷ BRASIL. **Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2023 (c).

Na próxima seção, será avaliado como cada estado se comportou frente ao incentivo e às possibilidades de regionalização trazidas pelo novo marco legal do saneamento.

4.2. A implementação da regionalização pelos estados brasileiros

A atualização do novo marco saneamento tornou mais claras as atribuições subsidiárias do estado, no apoio aos municípios, para promover condições mais favoráveis à universalização dos serviços de saneamento. Essas atribuições dizem respeito ao novo modelo de regionalização e prestação regionalizada preconizado pela nova lei.

Souza *et al.* (2023)²⁸⁸ defenderam a legitimidade do papel dos estados de coordenadores da cooperação interfederativa, amparada nas competências constitucionais e nos modelos de prestação regionalizada descritos na Lei nº 14.026/2020. Entenderam que o novo marco trouxe um modelo disruptivo, no sentido de promover mudanças estruturais no padrão setorial estabelecido desde o Planasa. As principais novidades em relação ao estabelecimento de um novo modelo de prestação regionalizada residiriam na “implantação de estruturas de governança federativa nos moldes do Estatuto da Metrópole” e nas “formas de prestação regionalizada”, com destaque para a criação das unidades regionais e blocos de referência de saneamento. Essas inovações somadas à vedação de novos contratos de programa e ao estabelecimento de metas de universalização constituiriam uma oportunidade de mudança do modelo de regionalização, sendo esse processo conduzido, especialmente, pelos estados. Neste estudo, os autores avaliam a hipótese da necessidade da concepção de um polo coordenador de esforços, representado pelos estados, cuja atuação não poderia ser obstruída pela radicalização do discurso de autonomia ou pela manifestação isolada de um município. Concluíram que as novas estruturas de governança interfederativa, criadas pelas leis de regionalização estaduais, têm assumido a incumbência de coordenar a prestação regionalizada sob o protagonismo do estado, mas preservando espaço para a representação municipal e que essa emergente legislação

²⁸⁸ SOUZA, Rodrigo Pagani de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023.

estadual estaria delineando uma nova governança com potencial transformador em termos de cooperação interfederativa.

Outro artigo que tratou do mapeamento e análise da regionalização promovida pelos estados foi publicado por Pollini, Clauzet e Barbosa (2023)²⁸⁹. Esses autores exploraram o eixo estruturante da regionalização, dado pela atuação dos estados em agrupar os municípios para as funções públicas de saneamento, por meio de leis estaduais. Para isso, realizaram um levantamento da legislação estadual, com limite temporal até abril de 2023, e analisaram os modelos adotados e os desdobramentos da implementação dessas leis. Assim, como Souza *et al.* (2023) destacaram o protagonismo do estado nesse novo processo de regionalização. Mas Pollini, Clauzet e Barbosa ressaltaram outro aspecto do novo modelo de regionalização em relação ao antigo (Planasa), qual seja, a titularidade compartilhada combinada com a prestação regionalizada. Desatacaram que essa combinação permite a prática do subsídio cruzado. Entenderam que a regionalização não deve ser confundida com a prestação regionalizada, uma vez que a primeira pressupõe a titularidade compartilhada e a segunda apenas implica na unificação do poder concedente, ainda que seja no Colegiado Interfederativo criado.

Vieira (2024)²⁹⁰ ao analisar as microrregiões e suas autarquias, resultantes do novo processo de regionalização promovido pelo novo marco do saneamento, também reconheceu o papel central dos estados na regionalização. Os estados passaram a integrar a titularidade, juntamente com os municípios, nas funções públicas de interesse comum e as leis complementares estaduais de regionalização a definir o conteúdo do interesse comum e a forma de sua implementação.

Outros autores também realizaram levantamentos das leis estaduais de regionalização dos serviços de saneamento para fins diversos, a partir de critérios diferentes dos aqui propostos, conforme exemplos apresentados a seguir. Branco Filho *et al.* (2023)²⁹¹ apresentaram um levantamento das leis de regionalização estaduais, porém limitado ao prazo de 01º de setembro

²⁸⁹ POLLINI, Paula, CLAUZET, Mariana, BARBOSA, Eduardo Caetano. Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do Marco Regulatório (Lei nº 14.026/2020). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental - Ipea**, v. 29, n. 1, p. 127-138, jun. 2023.

²⁹⁰ VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias**. Dissertação de mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 185 p., São Paulo/SP, 2024, p. 34.

²⁹¹ BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 35-68, maio de 2023.

de 2021. Patrícia Areal (2023)²⁹², ao avaliar a implementação do novo marco legal do saneamento a partir da análise das concessões de água e esgoto nos estados de Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro, também realizou um levantamento das leis estaduais de regionalização até 2023.

Passados quatro anos da publicação do novo marco legal, essa seção se propõe a atualizar o levantamento das leis estaduais realizado por Souza *et al* (2023), Pollini, Clauzet e Barbosa (2023), Branco Filho *et al* (2023) e Areal (2023), bem como descrever como se deu a atuação dos estados brasileiros na definição e criação da regionalização dos serviços de saneamento em seu território. Essas leis estaduais serão analisadas a partir dos critérios de: modelo de regionalização; número de arranjos regionais; modalidades dos serviços regionalizados; e percentual de adesão dos municípios, quando o modelo adotado tiver sido de adesão voluntária.

O levantamento das leis estaduais de regionalização foi realizado por meio de pesquisa em *websites* oficiais de entes ou entidades estaduais. As informações sobre a adesão dos municípios foram extraídas de *websites* oficiais de entes e entidades públicos e de notícias publicadas nos *websites* de jornais locais e de grande circulação.

A Tabela 1 apresenta as leis estaduais de regionalização vigentes em outubro de 2024 e, na sua ausência, projetos de lei, em tramitação ou arquivados, no mesmo período, os serviços abrangidos pela regionalização, o modelo e o recorte de regionalização adotados e o resultado da adesão dos municípios, quando essa é voluntária.

Tabela 1: Panorama da Regionalização dos Serviços de Saneamento no Brasil (outubro de 2024)

Estado	Lei	Modelo de Regionalização	Quant. de Arranjos	Serviços cobertos pela Lei	% Adesão dos municípios
Acre	LC nº 454/2023	Microrregião	1	Água e Esgoto	Compulsória
Amapá	Exceção Decreto nº 11.599/2023	Gestão Associada	1	Água e Esgoto	100

²⁹² AREAL, Patrícia Valéria Vaz. **Novo marco legal do saneamento básico: uma análise a partir das concessões dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados nos estados de Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro.** Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 181 p., 2023.

Amazonas	LC nº 214/2021 ²⁹³	Microrregião sem a capital	1	Água, Esgoto ²⁹⁴ , RSU e Drenagem	Compulsória
Alagoas	LO nº 8.358/2020 e LC nº 18/1998 (ampliada por: LC nº 38/2013 e LC nº 40/2014)	Unidade Regional e RM Maceió	2 UR e 1 RM Maceió	Água e Esgoto	72,5 ²⁹⁵ Compulsória (RM-Maceió)
Bahia	LC nº 48/2019 (LC nº 51/2022) e LC nº 14/1973 (LC nº 41/2014) LC nº 35/2011	Microrregiões + Regiões Metropolitanas (RM)	19 Microrregiões +	Saneamento Básico (não específica modalidades)	Compulsória
			RM Salvador	Água, Esgoto e Limpeza Pública	Compulsória
			RM Feira de Santana	Não defini serviços de interesse comum	Compulsória
Ceará	LC nº 247/2021	Microrregiões	3	Água, Esgoto e Drenagem	Compulsória
Espírito Santo	LC nº 968/2021 LO nº 11.332/2021	Microrregião Unidades Regionais	1	Água e Esgoto ²⁹⁶	Compulsória
			4	RSU	Sem informação
Goiás	LC nº 182/023	Microrregiões	3	Água, Esgoto, RSU e Drenagem	Compulsória
Maranhão	LC nº 239/2021	Microrregiões	4	Água e Esgoto	Compulsória
Mato Grosso do Sul	LO 5.989/2022	Unidades Regionais	2	Água e Esgoto	Não foi possível calcular ²⁹⁷

²⁹³ Em revisão, governo do Estado do Amazonas abriu consulta pública sobre novo anteprojeto de lei de regionalização em 18 de abril de 2024.

AMAZONAS. **Minuta do anteprojeto de lei complementar que institui a microrregião de saneamento básico do Amazonas – MRSB, sua respectiva estrutura de governança e dá outras providências**, Manaus/AM, 2024.

²⁹⁴ A Lei complementar do Estado do Amazonas nº 214, de 04 de agosto de 2021, reconhece como serviços de interesse comum apenas os referentes às modalidades de água e esgoto.

AMAZONAS. **Lei complementar nº 214, de 04 de agosto de 2021**. Institui a Microrregião de Saneamento Básico do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Manaus/AM, 2021.

²⁹⁵ A regionalização foi feita com fins da concessão parcial dos serviços de água e esgoto em todo o estado, por adesão voluntária dos municípios nas Unidades Regionais criadas. Neste contexto, dos 49 municípios do Bloco B, 34 aderiram, e, dos 40 do Bloco C, 27 aderiram, restando 28 municípios que não aderiram à regionalização. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Hub de projetos**, Rio de Janeiro, 2024.

²⁹⁶ A lei complementar do Estado do Espírito Santo nº 968, de 14 de julho de 2021, institui uma única microrregião de água e esgoto para todo o estado, mas inclui também os serviços de drenagem dentre aqueles de interesse comum na microrregião.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 968, de 14 de julho de 2021**. Institui a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança, Diário Oficial, 14 de julho de 2021.

²⁹⁷ Em março de 2023, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul - AGEMS informou que 23 municípios haviam aderido às unidades regionais -URs, sem especificá-los ou informar sua distribuição pelas URs. Assim, como não é possível se identificar eventual sobreposição com a relação de municípios atendidos pela Sanesul, e com isso abarcados pela exceção prevista no Decreto nº 11.599/2023, optou-se por não estimar o percentual para se evitar o risco de sobreposição com a relação de municípios atendidos pela Sanesul.

MATO GROSSO DO SUL. Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos – AGEMS. **AGEMS avança na assinatura de convênios de manejo de resíduos sólidos e na regionalização do saneamento com os municípios de MS**. Campo Grande/MS, 20/03/2023.

	Exceção Decreto nº11.599/2023				100
Mato Grosso	LO nº11.976/2022	Unidades Regionais	5	Água e Esgoto	51,8 ²⁹⁸
Minas Gerais	Res. CISB nº02/2022 (Portaria MDR nº 3.701/2022) PL nº2.884/2021 (arquivado) ²⁹⁹	Bloco de Referência (96 municípios)	1	Água, Esgoto	95,8 ³⁰⁰
Pará	LC nº 171/2023	Microrregião	1	Água e Esgoto	Compulsória
Paraíba	LC nº 168/2021	Microrregiões	4	Água e Esgoto	Compulsória
Paraná	LC nº 237/2021	Microrregiões	3	Água, Esgoto e Drenagem	Compulsória
Pernambuco	LC nº 455/2021	Microrregiões	2	Água, Esgoto e Drenagem	Compulsória
Piauí	LC 262/2022	Microrregião	1	Água e Esgoto	Compulsória
Rio de Janeiro	Exceção Decreto nº11.599/2023 LC nº 184/2018 LC nº 87/1997 LC nº 130/2009 LC nº 130/2009	Gestão Associada RM-RJ RM-RJ , Microrregião dos Lagos Microrregião da Baía de Ilha Grande	4 3	Água e Esgoto	55,6 ³⁰¹ Compulsória: RM-RJ e Microrregiões dos Lagos e da Baía de Ilha Grande
Rio Grande do Norte	LC nº 682/2021	Microrregiões	2	Água e Esgoto	Compulsória
Rio Grande do Sul	LO nº 15.795/2022 Exceção Decreto nº11.599/2023	Unidades Regionais Gestão Associada	2	Água e Esgoto	20 ³⁰² 100
Rondônia	LC nº 1.200/2023	Microrregião	1	Água e Esgoto	Compulsória
Roraima	LC nº 300/2021	Microrregião	1	Água e Esgoto ³⁰³	Compulsória

²⁹⁸ 73 de 141 municípios do estado, conforme informado pelo estado.

Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM. **Estudo técnico vai avaliar viabilidade da concessão dos serviços de saneamento nos municípios.** Agência de Notícias da AMM, Cuiabá, 23/07/2024.

²⁹⁹ Arquivado em virtude do final da legislatura (artigo 180 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais).

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Projeto de Lei nº 2.884/2021**, 2023.

³⁰⁰ 92 dos 96 municípios do bloco de referência que estão contemplados no projeto de PPP em consulta pública em outubro de 2024.

MINAS GERAIS. Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Água dos Vales. Saneamento e desenvolvimento para todos, **Anexo IV – Área de abrangência da concessão**. 2024.

³⁰¹ Dos 92 municípios do Rio de Janeiro, 20 pertencem à RM-Rio de Janeiro e dos 72 restantes, 40 aderiram aos 4 blocos que foram concedidos a operadores privados, equivalendo a 55,6% dos municípios do estado, excluídos os da RM- Rio de Janeiro.

³⁰² Pelo menos 40 municípios dos 189 municípios do estado que não possuíam contrato vigente com a Corsan no momento de sua privatização aderiram às Estruturas de Prestação Regionalizada do Saneamento Básico.

SAMUEL, Felipe. Processo de regionalização da gestão do saneamento básico tem baixa adesão no RS. **Correio do povo**. Porto Alegre/RS, 26/07/2022.

³⁰³ A lei complementar do Estado de Roraima nº 300, de 14 de julho de 2021, institui uma única microrregião de água e esgoto para todo o estado, mas inclui também os serviços de drenagem dentre aqueles de interesse comum na microrregião.

RORAIMA. **Lei complementar nº 300, de 14 de julho de 2021**. Institui a Microrregião de Água e Esgoto no âmbito do Estado de Roraima e suas respectivas estruturas de Governança, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Roraima -DOE/RR, 14 de julho de 2021.

Santa Catarina	LC nº 495/2010 LC nº 636/2014 Decreto nº 1.372/2021	Regiões Metropolitanas	11	Água e Esgoto RM Florianópolis: Água, Esgoto, Drenagem e RSU Água e Esgoto	Compulsória
	PLC nº 040/2023	Microrregiões	3		Compulsória
São Paulo	LO nº 17.383/2021 + Programa Universaliza SP (Junho/2023)	Unidades Regionais- URAE	4	Água e Esgoto	URAE (Sabesp) – 100 Demais – 39 ³⁰⁴
Sergipe	LC nº 389/2023	Microrregião	1	Água e Esgoto	Compulsória
Tocantins	LO nº 4.293/2023	Unidades Regionais	3	Água e Esgoto	Sem informação

Fonte: Websites das Assembleias Legislativas Estaduais, Agências Reguladoras Subnacionais, Governo dos estados e notícias de jornais.

Elaboração própria.

A partir da análise dos dados apresentados na Tabela 1, os estados podem ser agrupados pelos modelos de regionalização adotados. Assim, 16 estados optaram por se organizarem, exclusivamente, em microrregiões: Acre, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Sergipe.

O estado do Espírito Santo optou por estratégias distintas para regionalização dos serviços de água e esgoto e RSU. Para água e esgoto, instituiu uma única microrregião e, para RSU, quatro unidades regionais. Um estado optou por manter sua divisão em regiões metropolitanas pré-existentes para atender o critério de regionalização, Santa Catarina. O Estado de Alagoas manteve a região metropolitana pré-existente em torno de sua capital e agrupou os demais municípios em unidades regionais. O Estado da Bahia manteve as regiões metropolitanas pré-existentes, em torno de sua capital e do Município de Feira de Santana, e agrupou os demais municípios em microrregiões.

³⁰⁴ Durante os 180 dias de adesão às URAEs: exceto os municípios da URAE (Sudeste) que engloba todos os municípios atendidos pela Sabesp, apenas 3,3% dos outros 275 municípios aderiram às URAEs. Após o lançamento do Programa UniversalizaSP, lançado pelo Estado de SP em junho/2023, o número de adesões subiu para 109 municípios, representando 39,6% dos municípios, excluindo-se aqueles atendidos pela Sabesp. **BAIXA ADESAO DOS MUNICIPIOS REFORÇA FRAGILIDADES DO PROCESSO DE REGIONALIZACAO DA GESTAO DO SANEAMENTO BASICO NO ESTADO DE SAO PAULO. Instituto Água e Saneamento, 16/05/2022.**
SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. UNIVERSALIZASP: 109 Municípios aderem ao Programa. São Paulo/SP, 25/10/2023.

Os cinco estados que optaram pela estratégia de adesão voluntária de todo seu território em unidades regionais foram: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

Já o poder executivo do Estado de Minas Gerais propôs a regionalização por meio de unidades regionais, diferenciando o recorte de água e esgoto do de resíduos sólidos urbanos, mas o projeto de lei apresentado à Assembleia Legislativa Estadual foi arquivado, por decurso de prazo. Enquanto não havia uma autorização legislativa estadual, a União, em atuação subsidiária de apoio ao estado, criou o Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha, que contempla 96 municípios e corresponde ao recorte proposto pelo estado para uma de suas unidades regionais.

A regionalização do Estado do Amapá ocorreu no processo de concessão regionalizada prévia à publicação do novo marco setorial. Nesse caso, a regionalização se deu por meio de gestão associada, na qual o estado e seus 16 municípios celebraram convênio de cooperação para a delegação das atividades de organização e gestão da prestação dos serviços de água e esgoto ao estado, bem como das atividades de regulação e fiscalização à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá – ARSAP. O convênio de cooperação foi seguido de um contrato de gerenciamento e de um contrato de concessão licitado, Souza *et al.* (2023)³⁰⁵.

No Rio de Janeiro, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a Microrregião dos Lagos e a Microrregião da Baía de Ilha Grande foram instituídas como arranjos institucionais de regionalização das funções públicas de interesse comum, previamente à publicação do novo marco legal, conforme leis complementares apresentadas na Tabela 1. Posteriormente, como parte do processo de estruturação da concessão regionalizada parcial dos serviços de água e total dos serviços de esgoto promovido pelo estado, nova regionalização foi implementada. O recorte regional foi feito em quatro blocos, em um modelo inovador que dividiu a capital em quatro áreas, de modo a viabilizar economicamente os serviços para todos os municípios que aderiram ao processo de concessão. Assim como no Amapá, esse processo foi conduzido previamente à publicação do novo marco. Houve a formalização da gestão associada por meio

³⁰⁵ SOUZA, Rodrigo Pagani de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023. P.197.

da celebração de contrato de gerenciamento e convênio de cooperação entre o estado e os municípios que compunham cada bloco criado. Assim como no Amapá, houve também a centralização da regulação e da fiscalização dos serviços de água e esgoto na Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA). Entretanto, 49 municípios não aderiram à concessão regionalizada e, até outubro de 2024, não compunham uma estrutura regionalizada.

Interessante observar também que dentre os estados que promoveram a regionalização, 100% incluíram os serviços de água e esgoto. No entanto, apenas três incluíram RSU e cinco incluíram drenagem. Além desses, Santa Catarina manteve RSU e drenagem nas competências da RM de Florianópolis e a Bahia incluiu limpeza pública nos serviços da RM de Salvador. Isso sinaliza a importância e maior proximidade dos temas de água e esgoto da agenda dos estados.

Com base na análise do agrupamento de estados por modelo de regionalização apresentado, percebe-se a preponderância da opção pelos modelos que se baseiam no reconhecimento do interesse comum (18 estados) e por isso, na vinculação dos municípios que compõem cada arranjo regional. Já os estados que optaram por modelos de adesão voluntária criaram incentivos para atrair os municípios (sete estados, incluindo Amapá e Rio de Janeiro, que adotaram o modelo de gestão associada), geralmente relacionados a suporte para modelagens de concessões e PPPs, como instrumentos para o cumprimento de suas metas de universalização. O apoio técnico e/ou financeiro dos estados às modelagens também varia, sendo que a maioria dos estados, autorizados pelos colegiados interfederativos, e, com isso, pelos municípios, assumiram a função de conduzir os estudos e, muitas vezes, o próprio processo de concessão. Parte-se, então, para uma análise dos incentivos oferecidos pelos estados aos municípios para adesão aos modelos de unidades regionais, blocos de referência e gestão associada.

O Estado de Alagoas foi o primeiro a promover a regionalização por meio de duas unidades regionais que excluía a Região Metropolitana de Maceió, que foi mantida à parte. A adesão voluntária dos municípios foi promovida por meio do apoio do estado à modelagem de concessão regionalizada dos serviços de água e esgoto. Assim, dos 89 municípios contemplados na formação das unidades regionais, apenas 28 não aderiram. Os 61 municípios que aderiram prosseguiram no processo de concessão liderado pelo estado e receberam R\$ 1,05 bilhão entre

outorga e indenização por ativos não-amortizados³⁰⁶. Dos municípios que não aderiram, em um primeiro momento, 19 agruparam-se no Consórcio Regional de Saneamento do Estado de Alagoas - Corseal³⁰⁷.

Posteriormente, o Estado de Alagoas conduziu nova tentativa de adesão às unidades de regionalização e aos contratos de concessão já vigentes e realizou consulta ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas – TCE-AL (2024)³⁰⁸. O TCE-AL autorizou a adesão dos municípios aos contratos de concessão sob determinadas condições, que não são objeto desta discussão. Mas o processo de adesão não havia sido implementado até outubro de 2024.

Essas informações relativas à adesão dos municípios alagoanos às unidades de regionalização criadas pelo Estado de Alagoas se prestam a exemplificar a complexidade do processo de adesão voluntária dos municípios aos modelos de regionalização. Por um lado, o apoio do estado no processo de estruturação de projeto e de condução da concessão dos serviços de saneamento e os recursos de outorga e indenização funcionaram como atrativo para adesão dos municípios. Por outro lado, a não adesão de uma parcela de municípios, dos quais a maioria optou por se unir em outro arranjo regional sem o apoio do estado, sinaliza que há outros fatores que motivam a decisão municipal em relação à adesão a estruturas de regionalização propostas e coordenadas pelo estado.

O processo de adesão voluntária dos municípios do Estado de São Paulo às Unidades Regionais de Água e Esgoto- URAEs ocorreu em duas etapas. A primeira foi decorrente do prazo de 180 dias para adesão estabelecido pela lei de regionalização estadual, Lei nº 17.383/2021, conforme orientação do novo marco do saneamento. Segundo informações do Instituto Água e Saneamento (2022)³⁰⁹, a Secretaria de Infraestrutura e Meio do Estado de São Paulo informou o número de municípios que aderiram a cada URAE até 15/05/2022, conforme apresentado a seguir. Na URAE- Sudeste, que concentra os 370 municípios então atendidos pela Sabesp, a

³⁰⁶ ALAGOAS. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas. **Contratos de concessão garantem mais de R\$ 1 bi a 61 municípios alagoanos**. Severino Carvalho com Ascom Sefaz. Maceió/AL, 09/03/2022.

³⁰⁷ CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO ESTADO DE ALAGOAS - Corseal. Apresentação. **Website Corseal**, 2022.

³⁰⁸ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas - TCE-AL. **TCE-AL autoriza posterior adesão de municípios aos contratos de concessão das Unidades Regionais de Saneamento Básico, com condicionalidades**, Alagoas, 06 de março de 2024.

³⁰⁹ INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO – IAS. Baixa adesão dos municípios reforça fragilidades do processo de regionalização da gestão do saneamento básico no Estado de São Paulo. **IAS_wordpress_admin**. São Paulo, 15 de maio de 2024.

adesão foi de 367 municípios. Nas três demais URAEs criadas, o resultado foi bem diferente, com baixíssima adesão municipal até aquele momento: URAE – Centro, dos 98 municípios, 3 haviam aderido; URAE – Leste, dos 35 municípios, 3 haviam aderido e URAE – Norte, dos 142 municípios, 3 haviam aderido. Ou seja, dos 645 municípios do estado, apenas 376 haviam aderido, representando 42% do total, com forte concentração na URAE que corresponde ao agrupamento de municípios atendidos pelo Sabesp.

O Estado de São Paulo estipulou que a adesão dos municípios às Unidades Regionais de Água e Esgoto- URAE se efetivaria por meio de gestão associada. O principal incentivo dado pelo Estado de São Paulo aos municípios para adesão à URAE - Sudeste foi a privatização da companhia estadual – Sabesp, com o compromisso da antecipação das metas de universalização para 2029 e redução das tarifas social e vulnerável, em 10%; na categoria residencial, em 1%; e, nas demais categorias, em 0,5%, São Paulo (2024)³¹⁰. Para as demais URAEs, foi criado o Programa UniversalizaSP, que oferece apoio técnico do estado aos municípios que aderirem para atingir suas metas de universalização de água e esgoto por meio de concessões e PPPs regionalizadas. Com isso, o resultado da nova rodada de adesões às URAEs foi: URAE - Sudeste, 100% dos municípios dos, então, 371 municípios e, após o lançamento do Programa UniversalizaSP, em junho/2023, o número de adesões às demais URAEs subiu de 9 para 109 municípios, representando 39,6% dos municípios, excluindo-se aqueles atendidos pela Sabesp.

Já no estado do Mato Grosso do Sul, em fevereiro de 2021, a Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul - Sanesul assinou contrato de parceria público-privada – PPP, envolvendo os 68 municípios nos quais atua, 86% do total de municípios do estado, Mato Grosso do Sul (2021)³¹¹. Com isso, esses municípios estão isentos de atender o critério de regionalização para acesso a recursos federais e, na prática, podem ser considerados como regionalizados. Ainda assim, em dezembro de 2022, o estado publicou sua lei de regionalização dividindo seus 79 municípios em duas unidades regionais. Cabe destacar que, a exemplo do modelo adotado por São Paulo, o Mato Grosso do Sul optou por reunir os municípios atendidos

³¹⁰ SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. **Desestatização da Sabesp é concluída com recordes e benefícios imediatos à população.** São Paulo, 23 de julho de 2024.

³¹¹ MATO GROSSO DO SUL. Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul – Sanesul. Sanesul e Aegea assinam contrato da Parceria Público Privada para universalização do esgotamento sanitário de MS. ACOM/SANESUL. Campo Grande, 05/02/2021.

pela Sanesul na Unidade Regional 1 e, os demais, na Unidade Regional 2³¹². A única informação encontrada foi de que 23 municípios haviam formalizado sua adesão ao novo modelo de regionalização do estado, Mato Grosso do Sul (2023)³¹³. Como não foi possível identificar esses 23 municípios, não há como verificar sua distribuição pelas Unidades Regionais criadas e eventuais sobreposições com os 68 municípios atendidos pela Sanesul.

O Estado do Rio Grande do Sul optou por alocar seus municípios em duas Unidades Regionais de Saneamento Básico – URSB 1 e URSB 2. A distribuição seguiu a mesma lógica adotada nos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, de concentrar os municípios atendidos pela companhia estadual, Corsan, em uma única unidade regional, URSB (1), e os restantes em outra, URSB2. Apesar da baixa adesão dos municípios, 37 de um total de 496³¹⁴, os 307 municípios com contratos válidos com a Corsan estão dispensados da adesão. Essa dispensa decorre da exceção prevista no inciso II do art. 15 do Decreto nº 11.599/2023³¹⁵. Com isso, esses municípios estão isentos de atender o critério de regionalização para acesso a recursos federais e, na prática, podem ser considerados como regionalizados, enquanto estiverem ativos seus contratos com a Corsan. Vale destacar que no processo de privatização da empresa, foi ofertada aos municípios a opção de receberem ações da Corsan, desde que assinassem os termos aditivos para a extensão do prazo dos seus contratos com a companhia, conforme previsto na Lei Estadual 15.708/21³¹⁶. Há ainda o caso do Município de Porto Alegre, cujos serviços de saneamento são operados diretamente pelo município, ou, mais especificamente, pelo seu Departamento Municipal de Água e Esgotos – DMAE, que por ter contratado o BNDES para modelar a concessão dos seus serviços de água e esgoto, também se enquadra na exceção prevista no Decreto nº 11.599/2023.

³¹² MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 5.989, de 14 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a instituição de Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande/MS, 15/12/2022.

³¹³ MATO GROSSO DO SUL. Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos – AGEMS. **AGEMS avança na assinatura de convênios de manejo de resíduos sólidos e na regionalização do saneamento com os municípios de MS**. Campo Grande/MS, 20/03/2023.

³¹⁴ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. Edital - Divulgação dos Municípios que aderiram às Unidades Regionais de Serviços de Saneamento Básico - URSB's. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 19/08/2022.

³¹⁵ BRASIL. **Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2023 (c).

³¹⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.708, de 16 de setembro de 2021**. Autoriza o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento–CORSAN. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, 17/09/2021.

Já o Estado do Mato Grosso tem um histórico específico, que o diferencia dos demais estados brasileiros na atuação no setor de saneamento. Em 2000, por meio da Lei Estadual nº 7.358/2000³¹⁷, o Estado do Mato Grosso extinguiu a Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso – SANEMAT e descentralizou os serviços de saneamento. Desde então, os municípios exercem sua titularidade isoladamente seja pela prestação direta, ou seja, pela concessão total ou parcial dos seus serviços de água e esgoto. Com o novo papel dos estados de promover a regionalização dos serviços de saneamento, introduzido pelo novo marco legal, o Estado do Mato Grosso editou a Lei Ordinária nº 11.976/2022³¹⁸ e criou 5 unidades regionais. A lei de regionalização também instituiu o Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado do Mato Grosso - Prosan-MT. O objetivo do Prosan-MT³¹⁹ é que o Estado dê suporte técnico aos municípios na implementação da regionalização e no cumprimento das metas de universalização até 2033. Outro aspecto interessante e peculiar da lei de regionalização do Estado do Mato Grosso é que ela estabelece que eventual outorga auferida pela delegação dos

³¹⁷ MATO GROSSO. **Lei nº 7.358, de 13 de dezembro de 2000.** Autoriza a extinção da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso -Sanemat e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá (MT), 2000.

³¹⁸ MATO GROSSO. **Lei nº 11.976, de 21 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre a criação de Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Mato Grosso - URSB/MT, com fundamento nos arts. 2º, XIV e 3º, VI, “b”, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e do Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado do Mato Grosso (PROSAN/MT), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá (MT), 2022.

³¹⁹ “Art. 7º Fica criado o Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso (PROSAN/MT) com o objetivo de incentivar a efetiva implementação das URSB’s criadas nesta Lei e o respectivo cumprimento pelos Municípios das metas de universalização que garantam, até 31 de dezembro de 2033, o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos, nos termos da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 1º Compete aos titulares dos serviços, individualmente ou por meio da estrutura de governança das URSB’s, informar periodicamente os dados referentes ao PROSAN/MT.

§ 2º Para alcançar o objetivo de que trata o caput, fica o Poder Executivo Estadual, por meio de seus órgãos e entidades, autorizado a:

I - elaborar estudos para definição de modelagem, o qual ficará a critério das URSB’s a utilização desta;
 II - elaborar estudos de viabilidade técnica-operacional e econômico-financeira e planos regionais de saneamento básico das respectivas URSB’s;
 III - estruturar, direta ou indiretamente, modelagem jurídica, técnica e econômico-financeira para o modelo de gestão indicado nos termos do § 1º do art. 3º desta Lei;
 IV - articular a estruturação de linhas de crédito específicas perante instituições financeiras públicas ou privadas;
 V - fomentar, mediante incentivo financeiro ou não, a adesão dos Municípios às respectivas URSB’s.” Mato Grosso (2022).

MATO GROSSO. **Lei nº 11.976, de 21 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre a criação de Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Mato Grosso - URSB/MT, com fundamento nos arts. 2º, XIV e 3º, VI, “b”, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e do Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado do Mato Grosso (PROSAN/MT), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá (MT), 2022.

serviços de saneamento será integralmente de direito dos municípios que compõem a Unidade Regional.

Em 2023, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso – Sinfra/MT encaminhou aos municípios mato-grossenses um Termo de Adesão ao Prosan-MT para mapear os interessados em aderir ao Programa³²⁰. Em reunião realizada com a Associação Mato-grossense dos Municípios - AMM, o Ministério Público e a Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, o governo estadual anunciou sua intenção de contratar estudo técnico para verificar a viabilidade do modelo de concessão do saneamento, de forma regionalizada, para a prestação do serviço nos municípios mato-grossenses e que 73 dos 141 municípios do estado já teriam manifestado interesse em aderir ao estudo, AMM (2024)³²¹.

O Estado do Tocantins criou três unidades regionais de água e esgoto por meio da Lei nº 4.293, de 06 de dezembro de 2023³²². A lei também estabeleceu que o estado incentivaria a adesão voluntária dos municípios às URAEs por meio de apoio técnico e financeiro para estudos de modelagem de concessões e PPPs e pela priorização no acesso às transferências voluntárias do estado destinadas a saneamento básico e meio ambiente, Tocantins (2023)³²³. Não foram encontradas informações sobre a adesão dos municípios ou sobre o andamento da implementação das unidades regionais criadas.

O Estado de Minas Gerais, conforme já relatado, contou com o apoio da União para criação de um bloco de referência na região do Vale do Jequitinhonha. Neste caso, o mecanismo de incentivo utilizado para promover a adesão dos municípios foi o apoio do Estado de Minas Gerais na modelagem de projeto de concessão dos serviços de água e esgoto, Minas Gerais (2022)³²⁴. Dos 96 municípios que compõem o bloco, 92 estão na área de concessão do projeto

³²⁰ MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SEINFRA do Estado de Mato Grosso – Sinfra/MT. **Sinfra-MT encaminha consulta aos municípios para realizar estudos sobre saneamento básico**. Cuiabá/MT, 08/05/2023.

³²¹ Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM. Estudo técnico vai avaliar viabilidade da concessão dos serviços de saneamento nos municípios. **Agência de Notícias da AMM**, Cuiabá, 23/07/2024.

³²² TOCANTIS. **Lei nº 4.293, de 6 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a instituição de unidades regionais para a prestação regionalizada de saneamento básico no Estado do Tocantins, e adota outras providências. Diário Oficial nº 6.467, Palmas, 2023.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Governos de Minas e Federal criam bloco regional do saneamento do Vale do Jequitinhonha para beneficiar 1,4 milhão de pessoas**. Belo Horizonte/MG, 28/10/2022.

de PPP conduzido pelo estado com sua empresa de saneamento – Copasa, que se encontrava em consulta pública em outubro de 2024³²⁵.

Além de apoiar o estado de Minas Gerais na criação do bloco de referência do Vale do Jequitinhonha, a União prestou assistência técnica aos estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins na elaboração de suas propostas de regionalização³²⁶ que culminaram na publicação das leis estaduais, relacionadas na Tabela 1.

Vale também mencionar que, em dezembro de 2023, o governador em exercício do Estado de Santa Catarina deu entrada na Assembleia Legislativa Estadual ao Projeto de Lei Complementar - PLC nº 040/2023³²⁷, para a criação de uma única microrregião de água e esgoto, abarcando todos os municípios do estado, em regime de urgência. Em março de 2024, o governador retirou o regime de urgência do PLC. Em outubro de 2024, o mesmo governador propôs uma emenda substitutiva global ao PLC, em resposta aos debates realizados durante o processo de apreciação do PLC nº 040/2023, ampliando o número de microrregiões propostas de um para três. Além disso, estabeleceu que

...a forma de prestação dos serviços municipais ou intermunicipais de saneamento básico, institucionalizados como autarquia ou como órgão da Administração Pública Municipal Direta ou Indireta, não poderá ser alterada por decisão da Microrregião, salvo em razão de requerimento do representante legal do Município a que se vincula. Santa Catarina (2024).³²⁸

Por fim, o estado do Espírito Santo criou quatro unidades regionais de gestão de resíduos sólidos – URGER. A lei estabelece também que cada URGER exercerá suas funções sob a forma de consórcio público regional. No entanto, até setembro de 2024, ainda não haviam sido encontradas informações sobre a adesão dos municípios capixabas às URGERs criadas ou sobre a formação de tais consórcios públicos.

³²⁵ MINAS GERAIS. Companhia de Saneamento de Minas Gerais - Copasa. **Água dos Vales. Saneamento e desenvolvimento para todos**, Anexo IV – Área de abrangência da concessão. 2024.

³²⁶ AREAL, Patrícia Valéria Vaz. **Novo marco legal do saneamento básico: uma análise a partir das concessões dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados nos estados de Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2023, p. 39.

³²⁷ ESTADO DE SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 040/2023**. Florianópolis/SC, 2023.

³²⁸ SANTA CATARINA. Gabinete do Governador. **Mensagem nº 687**. Florianópolis/SC, 16 de out. de 2024.

Nos casos em que o estado reconheceu o interesse comum e o operacionalizou por meio de modelos de regionalização de adesão compulsória, microrregiões ou regiões metropolitanas, fica mais evidente o processo de requalificação da titularidade, que passa a ser exercida conjuntamente pelo estado e municípios, no âmbito do colegiado interfederativo constituído para exercê-la. Conforme a Tabela 1, essa foi a estratégia preferencial adotada pelos estados, uma vez que até setembro de 2024, 18 dos 26 estados brasileiros optaram por modelos de adesão compulsória em todo o seu território e um optou pela manutenção da região metropolitana em torno de sua capital (Alagoas).

Já nos casos em que o estado operacionalizou a regionalização por modelos de adesão voluntária dos municípios, unidades regionais ou blocos de referência, ainda que o reconhecimento do interesse comum não se materialize por meio do modelo de regionalização, ele se manifesta na atuação do estado junto aos municípios. Os estados assumem seu papel subsidiário de articulação e integração dos interesses locais, por meio do exercício da função de planejamento, podendo centralizar a função de regulação e dar apoio técnico para a formação de estruturas que possam agrupar municípios na modelagem de projetos regionalizados, que promovam maior eficiência na prestação dos serviços de saneamento. Exceção a esse padrão se dá na Lei Ordinária nº 11.332/2021 do Estado do Espírito Santo, que cria consórcios públicos regionais para serviços de RSU e não estabelece qualquer função para o estado na governança a ser criada.

Pode-se observar que nos estados que adotaram modelos de adesão voluntária, ela foi incentivada por algum programa estadual de apoio aos municípios para a integração de seus serviços e pelo apoio do estado na condução de modelagem de concessão regionalizada dos serviços. À medida que parte dos programas foram se concretizando em projetos de concessão ou privatização, houve um aumento expressivo da adesão dos municípios às estruturas de regionalização, como consequência da adesão a processos de concessão regionalizada. Exemplos desse movimento podem ser observados nos casos reportados dos estados de Amapá, Alagoas, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Do ponto de vista de segurança jurídica, a opção pelos modelos justificados pelo interesse comum parece ser a melhor, em decorrência da titularidade coletiva compartilhada entre estado e municípios e da integração compulsória, Vieira (2024)³²⁹.

Em complementação ao mapeamento da legislação estadual que instituiu a regionalização dos serviços de RSU nos estados do Amazonas, Espírito Santo e Goiás, cabe mencionar que em 2022, o SNIS³³⁰ identificou 252 consórcios públicos de resíduos sólidos urbanos, abrangendo 1.491 municípios. Conforme já discutido, ao contrário dos serviços de água e esgoto, a prestação dos serviços de RSU manteve-se local e mais recentemente, a partir da publicação da Lei dos Consórcios, parte dos municípios brasileiros optou pela cooperação intermunicipal, por meio de consórcios públicos, para cuidar de suas funções públicas, ou parte delas, conjuntamente. Este movimento foi incentivado pelo Ministério do Meio Ambiente que apoiou tecnicamente 17 estados para promoverem a regionalização dos serviços de RSU, por meio de consórcios públicos, na década de 2010³³¹.

Pollini, Clauzet e Barbosa (2023)³³² identificam similaridades entre o “boom” da criação de novas RMs por leis estaduais nos anos 2000 com a edição de leis regionais de regionalização como condicionante para acesso de recursos federais, mas destacam a oportunidade de instrumentalização da cooperação federativa entre estado e municípios. Esses autores alertam, ainda, que na análise das decisões dos estados sobre o modelo de regionalização, precisam ser considerados os seus interesses, enquanto controladores ou acionistas majoritários das Cesbs (Pollini, Clauzet e Barbosa, 2023)³³³. A questão dos diversos interesses concorrentes na definição e implementação dos modelos de regionalização adotados pelos estados será abordada na análise dos questionamentos apresentados às leis estaduais de regionalização, na próxima seção.

³²⁹ VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias**. Dissertação de mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 185 p., São Paulo/SP, 2024, p. 98.

³³⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) - **Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília, 2023, p. 33..

³³¹ BRASIL, 2024. Ministério do Meio Ambiente. **Consórcios públicos para a prestação de serviços que envolvam resíduos sólidos**. Brasília/DF, 2024b.

³³² POLLINI, Paula, CLAUZET, Mariana, BARBOSA, Eduardo Caetano. Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do Marco Regulatório (Lei nº 14.026/2020). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental - Ipea**, v. 29, n. 1, jun. 2023, p.136.

³³³ *Ibid.*, p.133.

4.3. Questionamentos às leis estaduais de regionalização

O novo modelo de regionalização a ser implementado por meio das leis estaduais rompe com a organização anterior de regionalização, em torno da companhia estadual, conforme já discutido. Conforme Souza *et al.* (2023)³³⁴, esse novo modelo traz forte estímulo à centralização do poder de outorga nas estruturas de governança interfederativa, em contraposição à pulverização resultante do entendimento anterior de prevalência do interesse local. Busca-se uma unificação da prestação regionalizada, na forma de grandes contratos regionais, mudando o perfil do poder concedente, que passa a ser a entidade microrregional. Nas palavras de Souza *et al.* (2023, p. 210)³³⁵, “é um movimento unificante em múltiplos sentidos – da prestação de serviços, do processo de seleção de prestadores e da sua contratação”.

Esse processo de mudança na estrutura de regionalização dos serviços de saneamento tem provocado tensionamentos, principalmente, nos municípios e nas companhias de saneamento. Neste contexto, a hipótese que se busca testar aqui é de que esse processo de transição sofre resistências das partes interessadas em manter o *status quo* do modelo de regionalização ou da interpretação da prevalência da titularidade municipal precedentes.

Com base no levantamento realizado e apresentado na Tabela 2, as partes interessadas mapeadas são: i) o próprio estado, na condição de principal acionista e controlador das Cesbs; ii) municípios, representando seu próprio interesse; iii) Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – Aesbe, representando os interesses de suas associadas, companhias estaduais de saneamento; iv) Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae, cujos associados são os prestadores municipais de serviços de saneamento, e as demais entidades representativas de municípios, representando o interesse de seus associados; v) partidos políticos, que podem ser oposição ou aliados ao governo estadual que editou a lei; ou ideologicamente aliados ou contrários ao modelo de concessão regionalizada; ou

³³⁴ SOUZA, Rodrigo Pagani de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, jul./set. 2023, p.197.

³³⁵ *Ibid.*, p. 210.

representarem interesse de determinado grupo de municípios ou de companhias estaduais; vi) federação e associações de urbanitários e outras associações de classe de trabalhadores do setor, que representam, majoritariamente, os funcionários das Cesbs; vii) associações privadas que defendem interesses específicos de determinado grupo, como é o caso do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento – Ondas, que, pela análise de suas manifestações, alinham-se aos interesses das Cesbs; viii) Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – Abcon/Sindcon, que representam o interesse de seus associados, concessionárias privadas de saneamento, de romper com o modelo anterior de regionalização em torno das Cesbs e de oportunizar a entrada das concessionárias privadas via processo licitatório competitivo em estruturas regionalizadas.

Assim, o objetivo dessa seção é apurar o comportamento dos agentes que se manifestaram nos processos de questionamento das leis estaduais de regionalização. Com isso, pretende-se testar as hipóteses de que: i) o novo modelo de regionalização afronta interesses relacionados ao modelo anterior e ii) a jurisprudência que será construída, a partir do julgamento destes questionamentos, condicionará a forma como a regionalização se dará de fato, neste novo ciclo de mudança institucional no setor de saneamento. Para isso será apresentado levantamento dos questionamentos sofridos pelos estados que promoveram sua regionalização, conforme o disposto na Lei nº 14.026/2020, quanto à constitucionalidade dos dispositivos de suas leis estaduais, a partir de pesquisas de ADIs nos *websites* do STF e dos Tribunais de Justiça estaduais, no período de janeiro de 2020 a outubro de 2024. A Tabela 2 sintetiza os resultados deste levantamento.

Tabela 2: Levantamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI referentes à legislação estadual de regionalização dos serviços de saneamento (outubro de 2024)

Estado	Lei	ADI nº	Tribunal	Requerente	Amicus Curiae (contra ADI)	Amicus Curiae (favorável ADI)
Acre	LC nº 454/2023	-	-	-	-	-
Amapá	Exceção Decreto nº 11.599/2023	-	-	-	-	-
Amazonas	LC nº 214/2021	-	-	-	-	-
Alagoas	LO nº 8.358/2020 LC nº18/1998	6.573	STF	PT	Abcon	PSB Município de Maceió

	(ampliada por: LC nº 38/2013 e LC nº 40/2014)	6.911	STF	PP	-	FNU -
Bahia	LC nº 48/2019 (LC nº 51/2022) e LC nº 14/1973 (LC nº 41/2014)	2.077 6.339	STF STF	PT MDB	- UPB Aesbe	- Município de Porto Seguro Município de Brumado Água e Saneamento do Prado SPE Eireli
Ceará	LC nº 247/2021	-	-	-	-	-
Espírito Santo	LC nº 968/2021	-	-	-	-	-
Goiás	LC nº 182/023	7.595	STF	PSDB	Adesag Aesbe Ondas Stiueg	Município de Alexânia Município de Aragarças Município de Cristalina IPGC
Maranhão	LC nº 239/2021	-	-	-	-	-
Mato Grosso do Sul	LO 5.989/2022	-	-	-	-	-
Mato Grosso	Lei 11.976/2022	-	-	-	-	-
Minas Gerais	Res. CISB nº02/2022 (Portaria MDR nº 3.701/2022) PL nº2.884/2021(e m discussão)	-	-	-	-	-
Pará	LC nº 171/2023	-	-	-	-	-
Paraíba	LC nº 168/2021	7.335	STF	Abcon	-	Aesbe Sindiágua-PB STIUPB (?)
Paraná	LC nº 237/2021	53958- 45/2021 ARE – 1521332	TJPR STF	Deputado Estadual Republican os Ex- Deputado Estadual Republican os	Município de Paranavaí Município de Maringá APDC Abcon	AMP/PR Município de Cascavel Aesbe
Pernambuco	LC nº 455/2021	-	-	-	-	-
Piauí	LC 262/2022	0754696- 30.2024.8. 18.0000	TJPI	FNU FRUNE SENGE/PI	-	-

Rio de Janeiro	Exceção Decreto nº11.599/2023	-	-	-	-	-
Rio Grande do Norte	LC nº 682/2021	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	LO nº 15.795/2022	7.067	STF	PDT	-	-
Rondônia	LC nº 1.200/2023	0813090-53.2023.8.22.0000	TJRO	Prefeito do Município de Porto Velho	Aesbe	Sindur -RO
Roraima	LC nº 300/2021	-	-	-	-	-
Santa Catarina	LC nº 495/2010 LC nº 636/2014 Decreto nº1.372/2021 PLC nº 040/2023	-	-	-	-	-
São Paulo	LO nº17.383/2021 Decreto nº 67.880/23	7.470	STF	PT PSOL	Deputado Estadual – União Brasil	Sintaema Pcdob IBDU
Sergipe	LC nº 389/2023	0003475-54.2024.8.25.0000 7.705	TJSE STF	PT PT	-	- Município de São Cristóvão Sindisan/SE Ondas
Tocantins	LO nº4.293/2023	-	-	-	-	-

Fonte: Websites dos Tribunais de Justiça Estaduais e do STF e da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Elaboração própria.

O detalhamento dos questionamentos das leis de regionalização referentes à discussão de titularidade e limites das competências dos estados, bem como o posicionamento das partes interessadas serão apresentados em ordem cronológica.

Em março de 2020, o Movimento Democrático Brasileiro - MDB questionou a constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, de dispositivos da lei de criação das microrregiões do Estado da Bahia, Lei Complementar - LC n.º 48/2019, junto ao STF por meio da ADI nº 6.339. Os dispositivos questionados foram os arts. 1º; 2º; 3º; 4º; 5º I; 8º, I e II, §§ 1º, 2º e 3º; 9º, VII e §1º; 15; e 16 da LC, sob alegação de usurpação de competências municipais, supressão do poder decisório dos municípios e comprometimento da autonomia municipal e do

equilíbrio federativo. O ponto principal da ação era a alegação de concentração de poder no ente estadual, no âmbito do Colegiado Microrregional, uma vez que o estado acumulava 50% dos votos. No entanto, conforme relatado na decisão monocrática do Ministro Relator Roberto Barroso, “O referido ato normativo foi alterado pela Lei Complementar n.º 51/2022, que estabeleceu o número de 40 (quarenta) votos para o Estado da Bahia, e de (60) sessenta votos para os Municípios integrantes da Microrregião”, restando prejudicada a ação e o processo foi extinto, sem julgamento de mérito, Brasil (2023b)³³⁶.

Cabe registrar que peticionaram pedidos de habilitação como *amicus curiae* a favor da ADI nº 6.339: o Município de Porto Seguro, o Município de Brumado e a empresa privada Água e Saneamento do Prado – SPE Eireli que questionaram a legitimidade do processo de regionalização, o modelo de regionalização de adesão compulsória e a suposta ofensa à autonomia municipal.

Posicionaram-se formalmente contra a ADI: a União dos Municípios da Bahia - UPB, com o argumento de que a regionalização promovida pela lei complementar não só não feria a autonomia municipal, como também reforçava a capacidade de atendimento do interesse público primário e a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – Aesbe, que reforçou a competência constitucional dos estados para criar microrregiões e a legitimidade do processo e do mérito da lei discutida.

No processo do Estado de Alagoas, mesmo a regionalização por meio da Região Metropolitana de Maceió, antecedente à publicação do novo marco do saneamento, rendeu discussões sobre o exercício da titularidade no âmbito do Colegiado Metropolitano. Em setembro de 2020, o Partido dos Trabalhadores – PT questionou a constitucionalidade, junto ao STF, de dispositivos da Lei Complementar Estadual de Alagoas nº 50, de 15 de outubro de 2019, por meio da ADI nº 6.573. A alegação é de que a lei determinava que “as funções públicas de interesse comum dos treze municípios agregados na Região Metropolitana de Maceió poderiam entrar no rol de competências do Sistema Gestor Metropolitano” e que “quanto ao saneamento básico, a realidade dos fatos seria a de que os municípios da Região Metropolitana não compartilham

³³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6339 / BA- Bahia Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 31/03/2023. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe- DIVULG 31-03-2023 PUBLIC 03-04-2023(b).

serviços de água e esgoto”³³⁷. Com isso, tal lei usurpava competência municipal, conforme art. 30, incisos I e V, da CF/88. Por fim, questionava a concentração de poder de voto em mais de cinquenta por cento nos representantes do estado. Esse último aspecto também foi questionado pelo Partido Progressistas -PP na ADI nº 6.911.

Protocolaram petição de habilitação como *amicus curiae* a favor da ação: o Município de Maceió, a Federação Nacional de Urbanitários – FNU e o Partido Socialista Brasileiro – PSB, que questionaram uma alegada concentração de poder no estado pelo percentual de 60% dos votos concentrado na esfera estadual (executivo + legislativo). E em oposição, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – Abcon foi admitida como *amicus curiae*, com posicionamento contrário à ação e favorável à constitucionalidade integral da lei.

No julgamento, prevaleceu o entendimento de que o fato das instalações operacionais de saneamento não serem integradas previamente à criação da RM não desqualifica sua criação para fins de integração futura. E sobre a titularidade, ficaram afastadas, segundo o voto do relator, as posições extremadas de alocação da titularidade no município, no conjunto de municípios ou no estado. O plenário do Tribunal, seguindo voto do Ministro-Relator Edson Fachin, julgou por unanimidade a ADI nº 6.573 parcialmente procedente e a ADI nº 6.911 integralmente procedente. Mais especificamente, os dispositivos da lei complementar estadual que implicavam em concentração de poder nos representantes do estado foram julgados inconstitucionais³³⁸.

O acórdão resultante deste julgamento reforça a tese de que a competência e a titularidade devem ser compartilhadas entre municípios e estado, respeitada a proibição de concentração do poder decisório em um só ente federado no âmbito das instituições colegiadas. Mais uma vez, o STF reafirmou seu entendimento da aplicabilidade do interesse comum aos serviços de saneamento em sentido mais amplo e não restrito à comprovação do compartilhamento de estruturas operacionais pré-existentes, desde que não se configure a concentração de poder em

³³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6573 / AL- Alagoas Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Edson Fachin. Relatório. Julgamento: 13/05/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022(b).

³³⁸ *Ibid.*

um único ente no âmbito do colegiado interfederativo, que cumpre funções públicas, representando a integração dos interesses de estado e municípios.

Em janeiro de 2022, o Partido Democrático Trabalhista – PDT peticionou a ADI nº 7.067 junto ao STF, com pedido de medida cautelar de urgência, para impugnar os arts. 1º, § 3º³³⁹ e 2º, inciso I³⁴⁰ da Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Sul nº 15.708/2021. Segundo o autor, tais dispositivos violariam os arts. 21, XX; 22, XXVII, 23, IX, 30; Art. 37, “caput” e inciso XXI; 169, §9º, art.170, IV, da CF/99 e o art. 113 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e art. 7º, IX, 19 e 149, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul - RS. A ação questionava o processo de aditamento dos contratos de programa da companhia estadual, Corsan, para prorrogação de prazo, justificado pela necessidade de reequilíbrio econômico para atingimento das metas de universalização e vedada sua rescisão voluntária. Alegava que tais dispositivos violariam disposição expressa na Lei Federal nº 14.026/2020, que trata da livre concorrência e da vedação da renovação de contratos de programa, invadindo competência da União de definir diretrizes e normas gerais para os serviços de saneamento. Trata-se, portanto, de discussão de limitação das competências do estado no tema de saneamento.

A situação de urgência não foi identificada e, com isso, o pedido de medida cautelar foi indeferido. Posteriormente, o autor requereu aditamento do pedido inicial para inclusão no objeto da ação, da inconstitucionalidade integral da Lei Complementar do RS nº15.708/2021, pedido acatado pelo Ministro-Relator Nunes Marques. Até outubro de 2024, o processo dessa ADI encontrava-se em tramitação, sem qualquer registro de pedido de *amicus curiae*.

³³⁹ Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Sul nº 15.708/2021, Art. 1º, § 3º “A CORSAN deverá fazer constar dos Termos Aditivos de Rerratificação dos Contratos mantidos entre a Companhia e os municípios, desde que firmados no prazo de até 90 (noventa) dias da vigência desta Lei, cláusula de vedação de rescisão voluntária dos respectivos contratos.”

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.708, de 16 de setembro de 2021.** Autoriza o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento– CORSAN. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, 17/09/2021.

³⁴⁰ Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Sul nº 15.708/2021, Art. 2º “Fica o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul autorizado a ceder, a título de contrapartida, até o total de 63.000.000 (sessenta e três milhões) de ações da CORSAN, de sua titularidade, aos municípios que venham a firmar, em até 90 (noventa) dias após o início da vigência desta Lei, Termo Aditivo de Rerratificação do Contrato mantido com a Companhia,

prevendo, cumulativamente:

I - a extensão dos prazos contratuais, nos termos do art. 14, § 2º, da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020;”

Ibid.

A Lei Complementar nº 237/2021³⁴¹ do Estado do Paraná também teve sua constitucionalidade questionada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJ/PR, por meio da ADI nº 53958-45/2021³⁴², ajuizada pelo, então, Deputado Estadual do Republicanos, Homero Figueiredo Lima e Marchese. Para fins da discussão do processo de requalificação da titularidade no saneamento, seguem destaques deste processo afetos ao tema.

O autor da ação alegou que, ao passo que o novo marco legal buscava incentivar a privatização dos serviços de saneamento, a lei de regionalização do Estado do Paraná perpetuava uma situação de monopólio estatal, ao permitir a prestação direta dos serviços de saneamento pela Companhia de Saneamento do Paraná - Sanepar. Argumentou também que a lei invadiria a competência municipal, violando o pacto federativo e, com isso, questionou também a vinculação dos municípios à microrregião e a atribuição constitucional do estado para legislar sobre o saneamento. Questionou, ainda, a competência da agência reguladora estadual sobre os serviços de saneamento, por considerar que configuraria transferência de competência municipal à entidade estadual. Criticou também a divisão do estado em três microrregiões, especialmente, a concentração de municípios na Microrregião Oeste e os critérios, estabelecidos na lei, para que o Colegiado Microrregional possa autorizar prestação municipal isolada de serviços de saneamento. A partir dessa fundamentação, requereu a declaração de inconstitucionalidade integral da lei e, subsidiariamente, do art. 1º, incisos I, II e III, e §3º³⁴³, art. 5º e incisos I, II e § 1º³⁴⁴, e art. 6º, *caput*³⁴⁵, art. 9º, inciso VII e seu §5º, incisos I, II e III³⁴⁶ e art. 23, *caput*, e de seu parágrafo único³⁴⁷.

Neste processo, vários municípios foram admitidos como *amicus curiae*, com manifestações diversas, contra e a favor da constitucionalidade da lei. O Município de Paranavaí, além de apoiar o acolhimento integral dos pedidos do autor, acrescentou pedido de reconhecimento da

³⁴¹ PARANÁ. **Lei Complementar nº 237. De 09 de julho de 2021.** Institui as Microrregiões dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Oeste, do Centro-leste e do Centro-litoral e suas respectivas estruturas de governança. Curitiba/PR, 2021.

³⁴² PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 53958-45/2021.** Relatora: Des. Ana Lúcia Lourenço. Curitiba, Julgamento: 05/06/2023.

³⁴³ Tratam da criação de três microrregiões e da distribuição dos municípios paranaenses pelas microrregiões e da integração de Municípios originados da incorporação, fusão ou desmembramento dos Municípios que já integrem determinada microrregião.

³⁴⁴ Tratam da distribuição dos votos entre estado e municípios no âmbito do colegiado microrregional.

³⁴⁵ Trata da qualificação do quórum para deliberações nos colegiados microrregionais.

³⁴⁶ Tratam da possibilidade e dos condicionantes de autorização para município prestar serviços de saneamento isoladamente.

³⁴⁷ Tratam da unificação da regulação na agência reguladora estadual.

facultatividade da participação dos municípios na autarquia instituída pelo poder público estadual. O Município de Maringá alegou que a maneira pela qual o Estado do Paraná organizou as microrregiões foi equivocada, especialmente, pela imposição do compartilhamento da titularidade dos serviços de saneamento com o estado quando não há compartilhamento de instalações operacionais, sob a alegação de que a condição fática deve anteceder a construção jurídica de regionalização. Alertou, que como consequência da regionalização, poderiam advir potenciais prejuízos a debates locais e à modicidade tarifária. Questionou também a configuração em três microrregiões e criticou a condução do processo durante a pandemia, sob a alegação de presumido prejuízo da participação social.

A Associação Paranaense de Defesa dos Direitos do Consumidor – APDC questionou a falta de participação dos municípios no processo de criação das microrregiões, a obrigatoriedade de adesão dos municípios e a ausência de integração física dos sistemas operacionais.

Já Associação dos Municípios do Paraná – AMP/PR se manifestou favoravelmente à constitucionalidade da lei complementar e à legitimidade do processo de sua criação. Informou sobre a prevalência de municípios de pequeno porte no estado, que se viabilizariam pelo modelo criado e alegou que nem mesmo a melhor capacidade de compreensão dos problemas locais instrumentaliza os municípios com as capacidades necessárias para implementar os serviços de saneamento. Reconheceu também que a CF/88 atribuiu competências comuns à União, estados e municípios no tema de saneamento, além de competência aos estados para criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, quando se verifica a prevalência do interesse comum. Considerou também que os municípios exercem a co-titularidade com o estado, no âmbito da instância de governança colegiada. Posição também apoiada pelo Município de Cascavel, que acrescentou, ainda, que por possuírem 60% dos votos no colegiado, os municípios estariam devidamente representados nas decisões coletivas.

A Aesbe que também defendeu a constitucionalidade integral da lei complementar, questionou a ilegitimidade do demandante e a inadequação da ADI, pela inviabilidade do Judiciário julgar temas técnicos e pelo autor confrontar lei complementar estadual com lei federal. No mérito, discutiu a interpretação do autor sobre o compartilhamento de instalações operacionais e discordou da alegação de concentração de poder no ente estadual.

A Abcon provocada pelo TJPR, consultada por recomendação da Procuradoria-Geral de Justiça, habilitou-se como *amicus curiae* e posicionou-se pela inconstitucionalidade do dispositivo que trata da prestação direta pela Sanepar nas microrregiões, sob a alegação de infringir a livre concorrência e o devido processo licitatório. Questionou também o dispositivo que trata da definição da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná - Agepar na própria lei, por entender que essa atribuição caberia ao Colegiado Microrregional.

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA requereu habilitação como *amicus curiae*, que foi negada, uma vez que, no momento de seu pedido, a ação já havia sido incluída na pauta de julgamento.

A Desembargadora-Relatora Ana Lúcia Lourenço, no julgamento, mostrou-se deferente à jurisprudência do STF (ADI nº 1.842) ao reconhecer que a instituição de microrregião com participação compulsória dos municípios e a integração dos serviços de saneamento básico não violam, em si, a autonomia dos municípios, apenas a condicionam. Portanto, indeferiu o pedido de declaração de inconstitucionalidade integral da lei de regionalização do estado. Quanto ao pedido subsidiário, declarou apenas a inconstitucionalidade do inciso I do §5º do art. 9º, que veda o município que pretenda prestar isoladamente os serviços de saneamento de receber qualquer contrapartida pela transferência do serviço, por considerar ser matéria da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação e que a lei complementar iria de encontro à Lei Federal nº 8.987/1995, Paraná (2023)³⁴⁸. Reconheceu também a limitação do Judiciário para discussão de consistência técnica dos estudos realizados para a criação das microrregiões. Com isso, ateve-se à análise do processo de criação das microrregiões e considerou que este seguiu os ritos legais devidos. O autor da ADI recorreu da decisão junto ao STF, por meio do Recurso Extraordinário com Agravo – ARE nº 1521332, em outubro de 2024, que foi distribuído ao Ministro Dias Toffoli.

Em janeiro de 2023, a Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto - Abcon/Sindcon ajuizou no STF a ADI nº 7335³⁴⁹ para

³⁴⁸ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR. Autos nº. 0053958-45.2021.8.16.0000. Curitiba/PR, 05 de junho de 2023.

³⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. ADI nº 7.335/PB- Paraíba. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Ministro André Mendonça, 2023.

questionar os incisos VIII e XI do art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 168/2021³⁵⁰ que preveem a prestação direta de serviços de saneamento básico pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - Cagepa em microrregiões do estado. O seu principal fundamento é de que esses incisos contrariariam a Lei federal nº 14.026/2020, que determinou que a prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do ente titular do serviço depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação. Com isso sua inconstitucionalidade seria qualificada por ofensa aos art. 21, XX (competência privativa da União para estabelecer diretrizes do saneamento básico), e art. 22, XXVII, da CF/88 (competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos). Durante a tramitação do processo, solicitaram habilitação como *amicus curiae*: a Aesbe, o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado da Paraíba – Sindiágua/PB e o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Urbana do Estado da Paraíba – STIUPB.

A Aesbe defendeu a constitucionalidade dos dispositivos questionados por considerar que, se o estado é titular dos serviços de saneamento em conjunto com os municípios e, ao mesmo tempo, controla empresa de prestação de serviços de saneamento, essa integraria a administração indireta do titular. E que, sendo a empresa controlada pelo estado eficiente e sustentável, havendo deliberação da entidade de governança microrregional ou acordo com os municípios para que os serviços de saneamento sejam operados por ela, não haveria óbice legal.

Em sua petição, o STIUPB solicitou admissão na ação, mas não havia se manifestado quanto ao mérito da discussão de inconstitucionalidade. Já o Sindiágua/PB informou sobre a publicação da Lei Complementar do Estado da Paraíba nº 182/ 2023³⁵¹, que, em seu artigo 2º revogou os incisos VIII e XI do caput do artigo 7º da Lei Complementar do Estado da Paraíba nº 168/ 2021. Com isso, propôs o reconhecimento da perda do objeto da ADI.

³⁵⁰ PARAÍBA. **Lei complementar nº 168, de 22 de junho de 2021**. Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa/PB, 23 de junho de 2021.

³⁵¹ PARAÍBA. **Lei complementar nº 182, de 27 de janeiro de 2023**. Altera a redação do artigo 8º e revoga os incisos VIII e XI do caput do artigo 7º, ambos da Lei Complementar nº 168, de 21 de junho de 2021. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa/PB, 28 de janeiro de 2023.

Com a publicação da Lei Complementar estadual nº 182/2023, é provável que a ADI perca o objeto. De qualquer forma, trata-se de mais uma discussão relacionada aos limites do exercício da titularidade pelo estado, no âmbito da governança da microrregião.

Em abril de 2023, o prefeito do Município de Porto Velho protocolou no Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia ADI³⁵² questionando a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 1.200/2023³⁵³, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgotos do Estado de Rondônia. Vale destacar que na sua argumentação, o prefeito informa que, desde 2018, o município realiza estudos de modelagem para concessão dos serviços de água e esgoto em seu território e que estava em vias de lançar o edital. Alegou que o município não compartilharia com outros qualquer das fases relacionadas a esses serviços e que, com isso, estaria caracterizado o interesse local e não caberia a aplicação do modelo de microrregião. Esse modelo violaria o pacto federativo, pois impediria que prefeituras licitassem isoladamente os serviços de água e esgotamento sanitário, retirando a autonomia do município para o exercício de sua suposta titularidade. Inicialmente, o Desembargador – Relator Francisco Borges concedeu liminar para a suspensão de dispositivos da lei e do processo de instalação do Colegiado Microrregional. Mas ao final do julgamento, em 14/10/2024, a ADI foi considerada improcedente pela maioria dos desembargadores, a partir de divergência aberta pelo Desembargador Rowilson Teixeira frente ao voto do relator. Como houve divergência nos votos, serão apresentados os votos divergentes, com fins de se destacar os temas não pacificados em termos da discussão de titularidade e do papel dos estados na regionalização.

O primeiro voto divergente da decisão colegiada foi do Desembargador-Relator Francisco Borges. Ele votou pela inconstitucionalidade integral da lei complementar por considerar haver vício de iniciativa e inconstitucionalidade formal e material. Primeiramente, vale destacar que, em seu entendimento, o controle de constitucionalidade pelo TJ estadual deveria ter como parâmetro a Constituição Estadual e não a Federal. O vício, em sua visão, se deve ao fato de a lei ter sido proposta pelo poder executivo do Estado e não pelo próprio poder legislativo estadual e, com isso, haveria ofensa à Constituição do Estado de Rondônia. Já a inconstitucionalidade formal se verificaria em consequência da presumida não observância do

³⁵² RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJRO. **Processo Judicial Eletrônico nº 0813090-53.2023.8.22-0000**, Porto Velho, 2024.

³⁵³ RONDÔNIA. **Lei complementar nº 1.200, de 13 de outubro de 2023**. Institui a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança. Diário Oficial do Estado de Rondônia. Porto Velho/RO, 14 de outubro de 2023.

devido processo de participação de todos os municípios, por ter havido apenas uma audiência pública, na qual não compareceram municípios com populações relevantes no contexto do estado. Considerou, também, haver inconstitucionalidade material na criação de uma única microrregião, composta pelo estado e todos os municípios de seu território, sob o argumento de que os municípios não seriam limítrofes, não se caracterizando o interesse comum e, com isso, o ente estadual não poderia propor a microrregião. Considerou, também, haver concentração de poder pela representação do estado ser de 45% dos votos na governança microrregional. Por outro lado, não reconheceu a procedência do argumento da necessidade de compartilhamento de infraestruturas.

O voto do Ministro- Relator foi acompanhado pelo do Juiz Sérgio William Domingues Teixeira e pelo dos desembargadores Roosevelt Queiroz Costa, Sansão Saldanha e Glodner Luiz Paulleto. Os desembargadores José Jorge Ribeiro da Luz e Miguel Monico Neto, acompanharam parcialmente o voto do relator. Concordaram com a inconstitucionalidade formal pela ausência de audiências públicas prévias (julgaram que a audiência realizada teria sido insuficiente) e material, por considerarem que houve concentração de poder no ente estadual. Participaram ainda da ação na qualidade de *amicus curiae* o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Estado de Rondônia - Sindur-RO e a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento - Aesbe.

A Sindur-RO posicionou-se a favor da constitucionalidade da Lei Complementar nº 1.200/2023, mas com declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 8º, incisos I e II, sem a pronúncia de nulidade, suspendendo-se sua aplicação até que a Assembleia Legislativa de Rondônia revisse a divisão do estado em microrregiões e a proporcionalidade dos votos no Colegiado Microrregional.

Já a Aesbe manifestou-se pela integral constitucionalidade da lei complementar e pela improcedência integral da ação. Defendeu a legitimidade e correição do processo de criação da microrregião e da estrutura de governança. Esclareceu também que na microrregião não há retirada da autonomia municipal, mas exercício colegiado da titularidade entre municípios e estado e que a regionalização, inclusive, é priorizada nas políticas públicas ao constituir critério de acesso a recursos federais. Enfatizou ainda as vantagens do ganho de escala do agrupamento microrregional para viabilização do subsídio cruzado e da universalização em todos os municípios do estado.

O Estado de São Paulo publicou a Lei Complementar Estadual - LCE nº 1.025/2007³⁵⁴, que transformava a Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispunha sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dava outras providências. No *caput* do seu art. 44, tal lei qualifica “os serviços públicos de saneamento básico de titularidade estadual”. Em 2021, o Partido dos Trabalhadores – PT questionou a constitucionalidade desta lei junto ao STF, por meio da ADI nº 4.028³⁵⁵. O autor questionou a constitucionalidade dos artigos 10, 60, 70, 11, 14, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 48 e 63 da LCE nº 1.025/2007. A fundamentação foi de que a lei complementar teria inventado um serviço de saneamento de titularidade estadual, impondo limites inconstitucionais à atuação dos municípios. A Aesbe ingressou como *amicus curiae*, mas o documento disponibilizado no processo não permite a análise de sua posição, ainda que seja razoável supor que seria favorável à constitucionalidade da lei, considerando-se seu interesse institucional. Conforme já citado, o processo foi julgado improcedente em plenário por unanimidade, seguindo o voto da Ministra-Relatora Rosa Weber, mas a discussão se ateve ao mérito da regulação ser exercida por agência estadual.

Já em outubro 2023, o PT e o Partido Socialismo e Liberdade -PSOL questionaram a constitucionalidade de parte do Decreto nº 67.880/23³⁵⁶ do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a adesão de municípios à estrutura de governança dos serviços de abastecimento de água e saneamento no estado, por meio da ADI nº 7.470³⁵⁷. A ação foi acompanhada de pedido de medida cautelar, negado pelo Ministro-Relator André Mendonça, em dezembro de 2023. Os autores alegaram infração à autonomia municipal e ao pacto federativo, nos termos dos 18; art. 29; art. 30 da CF/88 e dos princípios democrático e federativo, conforme art. 1º; art. 23, I; art.

³⁵⁴ SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007**. Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências. Assessoria Técnico-Legislativa, São Paulo/SP, 7 de dezembro de 2007.

³⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4028 / SP- São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Rosa Weber. Julgamento: 01/12/2021 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-237 DIVULG 30/11/2021 PUBLIC 01/12/2021.

³⁵⁶ SÃO PAULO. **Decreto nº 67.880, de 15 de agosto de 2023**. Altera o Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021, que regulamenta a Lei nº 17.383, de 5 de junho de 2021, para dispor sobre a adesão dos Municípios às respectivas Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAEs e sobre a estrutura de governança interfederativa de que trata o artigo 5º da referida lei e dá providências correlatas. Casa Civil do Estado de São Paulo, São Paulo, 15 de agosto de 2023.

³⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. **ADI nº 7.470/SP – São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator: Ministro André Mendonça, 2023 (e).

25, § 3º da CF/88. O principal questionamento se refere à constitucionalidade das novas competências conferidas ao Conselho Deliberativo das URAEs de deliberar acerca da celebração de instrumentos de gestão associada, bem como sobre alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos então vigentes, por considerarem extrapolar o poder meramente regulamentar, que pode ser exercido pela via do decreto executivo. Alegaram, também, burla licitatória e invasão de competência da União neste tema e que tais competências deveriam ser exercidas pelos municípios, por se tratar de interesses diretos e locais. Indicaram, ainda, haver concentração de poder, em decorrência do percentual relativo de votos do estado no Conselho Deliberativo. Na visão dos autores, a motivação principal do decreto seria a privatização da Sabesp³⁵⁸, uma vez que viabilizaria a adesão do Município de São Paulo à URAE- Sudeste, localidade que representa 44,5 % da receita desta empresa.

A Advocacia Geral da União - AGU encaminhou ao STF manifestação na qual defende a parcial procedência do pedido. Em sua manifestação, a AGU questionou o que considera concentração de poder no estado de São Paulo, por estar em posição de superioridade ao retirar 50% do peso dos votos de municípios integrantes de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas. A Procuradoria-Geral da República – PGR, igualmente, reconheceu a procedência parcial do pedido, no mesmo ponto que a AGU. Sobre o pedido de medida cautelar, o Ministro André Mendonça julgou-o improcedente.

Solicitaram admissão como *amicus curiae*: o Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo – Sintaema, o Partido Comunista do Brasil – PCdoB, o Deputado Estadual Augusto Zacarias Corrêa Leite (União Brasil), a Associação Livres e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

O Sintaema argumentou que o decreto violaria o pacto federativo, por invadir a autonomia dos municípios. Também alegou extrapolação dos limites regulamentares do ato administrativo e invasão de competências da União ao tratar sobre licitações e contratos. Defendeu, ainda, a medida cautelar pela justificativa da possibilidade da concretização de contratos irreversíveis, em função do processo de privatização em andamento. O PCdoB seguiu na mesma linha, alegando violação do pacto federativo, mas fundamentado pela concentração de poder no ente

³⁵⁸ Cabe destacar que neste mesmo período o Estado de São Paulo conduzia o processo de privatização da Sabesp, que abarcava todos os municípios da URAE-Sudeste.

estadual, violação das normas de licitações e contratos e da competência privativa da União e que o decreto excederia os limites regulamentares.

Em sua petição, o IBDU informou que participou do Grupo de Trabalho de Cidades e Habitação do Governo de Transição para coordenar a produção de um relatório sobre a revogação de atos normativos e que trabalhou em parceria com o Observatório dos Direitos à Água e ao Saneamento – Ondas, a rede BrCidades e o Fórum Nacional da Reforma Urbana. Quanto ao mérito da ADI, considerou que a URAE assinou novo contrato de concessão, sem o devido processo licitatório e no contexto da, então iminente, privatização da Sabesp. Alegou também que o modelo de governança da URAE concentra poderes no estado, ferindo a autonomia municipal. Seu pedido foi para que o STF julgasse parcialmente procedente a ADI, em especial, que reconhecesse a necessidade de prévio processo licitatório para assinatura de novo contrato de concessão e a autonomia municipal nos Conselhos Deliberativos das URAEs, cancelando-se as deliberações já exaradas com modulação de efeitos.

Já o Deputado Estadual Augusto Zacarias Corrêa Leite, que era presidente da Frente Parlamentar pela privatização da SABESP na Assembleia Legislativa de São Paulo no momento de sua petição, defendeu a constitucionalidade do decreto e a pluralidade de opiniões e se dispôs a trazer mais dados para o julgamento.

A Associação Livres, que, em sua petição de ingresso como *amicus curiae*, se apresenta como um “movimento liberal suprapartidário que desenvolve lideranças, promove boas práticas de ativismo cívico e políticas públicas com o objetivo de levar mais escolhas para quem mais precisa”, questionou a validade da ADI. A entidade sustentou que o Decreto impugnado consistiria apenas na regulamentação de uma norma estadual, em consonância com os preceitos da legislação federal, e que os autores da ação teriam “perdido” a discussão no âmbito político durante a tramitação legislativa do novo marco do saneamento. Com isso, interpretaram que a ADI seria uma tentativa de obstruir a implementação da referida lei federal.

Até outubro de 2024, o processo da ADI nº 7.470 encontrava-se em andamento.

Em fevereiro de 2024, a ADI nº 7.595³⁵⁹, de autoria do Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB, foi peticionada, questionando a constitucionalidade de dispositivos da lei de regionalização, Lei Complementar Estadual nº 182/2023³⁶⁰, publicada pelo Estado de Goiás. Os dispositivos questionados tratam de: i) competência das microrregiões para exercerem as funções públicas relativas aos serviços de saneamento de planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação direta ou contratada; ii) estrutura de governança no Colegiado Microrregional, qual seja, 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos para os Municípios, 40% (quarenta por cento) dos votos para o Estado de Goiás e 5% para a sociedade civil; (iii) competência do Colegiado Microrregional para deliberar sobre a prestação dos serviços e autorizar a prestação direta dos serviços por entidade que integre a administração indireta do estado; (iv) obrigação de atuação conjunta entre a Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – AGR e a entidade regulatória definida por cada Microrregião nos procedimentos de normatização, revisão e reajuste tarifário nos municípios cujos serviços sejam prestados pela empresa Saneamento de Goiás S.A – Saneago e (v) a continuidade da prestação dos serviços nos municípios operados pela Saneago, caso advenha o termo final do contrato de prestação dos referidos serviços. O principal argumento do autor é que tais dispositivos violariam a autonomia municipal. Outra questão, que apresenta similaridade com a ADI nº 7.335, que alegava inconstitucionalidade da lei de regionalização paraibana, é o questionamento do limite do exercício da co-titularidade relacionado ao reconhecimento da companhia estadual de saneamento como prestação direta. Vários pedidos de habilitação como *amicus curiae* foram peticionados até outubro de 2024: Aesbe, Municípios de Alexânia, de Aragarças e de Cristalina, Ondas, Associação dos Advogados da Saneago - Adesag e Instituto de Planejamento e Gestão das Cidades – IPGC.

As partes favoráveis à constitucionalidade de lei complementar e, portanto, contrárias à ADI são as associações de classe: STIUEG, Aesbe e Adesag e a associação civil, Ondas.

³⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. **ADI nº 7.595/GO -Goiás. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator: Ministro Edson Fachin, 2024.

³⁶⁰ GOIÁS. **Lei complementar nº 182, de 22 de maio de 2023**. Institui as Microrregiões de Saneamento Básico – MSBs, suas respectivas estruturas de governança, e altera a Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências, a Lei Complementar nº 181, de 4 de janeiro de 2023, que cria a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – CODERME, e a Lei nº 14.939, de 15 de setembro de 2004, que institui o Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, cria o Conselho Estadual de Saneamento – CESAM e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás. Goiânia/GO, 22 de maio de 2023.

A Aesbe alegou que a instituição das microrregiões de saneamento do Estado de Goiás não padece de qualquer vício de constitucionalidade e alinha-se a precedentes do STF. Manifestou preocupação com a repercussão de qualquer decisão do Supremo relativa a essa ADI sobre os demais estados.

A STIUEG defendeu que a CF/88 e a jurisprudência do STF no tema da titularidade do saneamento comportariam a atenuação da autonomia municipal, que não desapareceria diante do reconhecimento do interesse comum, que se justifica diante dos complexos e amplos processos de urbanização. Defendeu, assim, o compartilhamento da titularidade entre estado e municípios alcançados pelo interesse comum, promovendo ganhos de escala e modicidade tarifária. Concluiu que não há qualquer desalinhamento da lei de regionalização do Estado de Goiás com os comandos constitucionais e com a jurisprudência do STF.

O Ondas, por sua vez, alegou que a regionalização é elemento único, no atual cenário jurídico, apto a garantir a segurança jurídica a todos os operadores e que o tema da regionalização será amadurecido nas discussões das leis complementares estaduais que adotaram o modelo de microrregiões. Manifestou, ainda, preocupação com a preservação do papel dos operadores públicos, especialmente, das companhias estaduais de saneamento.

A Adesag propôs sua admissibilidade como *amicus curiae*, por se tratar de uma associação estadual dos advogados da companhia estadual de saneamento, que serão responsáveis pelo controle de legalidade preventivo e repressivo da estatal. No entanto, em sua petição não deixou clara sua posição, mas considerando-se os interesses da estatal, pressupõe-se que se manifestarão favoravelmente à constitucionalidade da lei complementar.

As partes favoráveis à ADI são os municípios e o IPGC. Os Municípios de Alexânia e Aragarças alegam ter sua autonomia limitada e estarem impedidos de dar continuidade a processos de concessão isolada municipal de saneamento, sem a anuência do Colegiado Microrregional. Paralelamente, esses municípios ajuizaram ações pleiteando a concessão de liminar, voltada a impedir o Estado de Goiás de obstar seu suposto direito de dar seguimento aos procedimentos de delegação em curso. Já o Município de Cristalina questionou o agrupamento dos 70 municípios na Microrregião Leste, por não serem todos limítrofes e não compartilharem infraestrutura, não atenderiam critérios legais para a qualificação do interesse comum, além de

alegar concentração de poder no ente estadual. Com isso, a lei estaria em desacordo com as competências municipais referentes aos serviços públicos de interesse local.

O IPGC questionou a centralização da competência para deliberar sobre temas de saneamento no Colegiado Microrregional. Alegou, também, que o modelo adotado pelo Estado de Goiás sugere uma transferência de competências dos municípios para uma instância que considera de nível estadual. Questionou o dispositivo que trata da prestação direta da Saneago na microrregião, sob o argumento de ferir o princípio da licitação e a autonomia municipal, ao promover uma centralização de competências que considera indevida. Em sua petição, citou o lançamento do Programa Goiás – Cidades Eficientes³⁶¹, parceria da Federação Goiana de Municípios – FGM, o Governo do Estado de Goiás e IPGC. Trata-se de um programa voltado ao suporte técnico aos municípios para estruturação de projetos de parceria público privada - PPP de iluminação pública, energia solar, conectividade e saneamento.

Até outubro de 2024, a ADI nº 7.595 encontrava-se em tramitação.

Em março de 2024, o Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores moveu ação judicial³⁶² com pedido de liminar, questionando a Lei Complementar do Estado de Sergipe – LCE nº 398/2023, que reorganiza as microrregiões de saneamento básico no estado e estabelece sua estrutura de governança, junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe - TJSE. O pedido de liminar foi negado pelo TJSE, mas a ação ainda se encontrava em julgamento em outubro de 2024.

Em agosto de 2024, o PT fez novo questionamento da constitucionalidade da mesma lei complementar, mas desta vez junto ao STF por meio da ADI nº 7.705³⁶³. A petição inicial propunha a impugnação integral da LCE, sob o argumento de violação da autonomia municipal e integração metropolitana. O autor alegou que tal lei transfere para o estado parte do poder de decisão dos municípios para definir, planejar e executar políticas públicas de saneamento básico, por considerar que os 40% dos votos do Estado de Sergipe no Colegiado Microrregional

³⁶¹ INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES – IPGC. **Goiás Cidades Eficientes: Conectando municípios ao futuro**, 2023.

³⁶² SERGIPE. Tribunal de Justiça de Sergipe -TJSE. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0003475-54.2024.8.25.0000**, 2024.

³⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. **ADI nº 7.705/SE -Sergipe**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Ministro Cristiano Zanin, 2024b.

significam concentração de poder. Houve também o pedido de liminar suspensiva dos efeitos da lei, fundamentado no receio de o estado usurpar o alegado direito de os municípios conduzirem processos de concessão isoladamente, que foi negado pelo Ministro Cristiano Zanin. Esse processo também se encontrava em tramitação em outubro de 2024. Apresentaram pedido de habilitação como *amicus curiae* a favor da ADI: o Município de São Cristóvão, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústria da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgotos do Estado de Sergipe – Sindisan e o Ondas.

O Município de São Cristóvão manifestou-se em apoio ao pedido de medida cautelar, sob alegação de novas evidências de ilegalidades e inconstitucionalidades. A evidência seria que os municípios de Carmópolis e Capela teriam recebido tratamento diferenciado, ao serem autorizados pelo Colegiado Microrregional a escolher se adeririam ou não à Microrregião, opção que teria sido negada a São Cristóvão.

O Sindisan manifestou-se pela inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade do art. 2º da LCE de Sergipe nº 398/2023, no ponto que acrescenta os incisos I e II ao art. 9º da LCE de Sergipe nº 176/2009, alegando concentração de poder no estado e na sua capital, sub-representação federativa e perda de autonomia municipal.

O Ondas apontou inconstitucionalidade do inciso II do Caput e do § 1º do art. 9º, e do anexo único, da LCE de Sergipe nº 176/2009, incluídos pela LCE de Sergipe nº 398/2023³⁶⁴, bem como no art. 3º da LCE nº 398/2023³⁶⁵. Assim como o Sindisan, alegou haver concentração de poder no ente estadual e na capital do estado e violação da autonomia municipal, mas acrescentou questionamento adicional ao poder delegado provisoriamente ao estado de exercer competências do Colegiado até sua instituição.

³⁶⁴ SERGIPE. **Lei complementar nº 398, de 29 de dezembro de 2023.** Reorganiza as Microrregiões de Saneamento Básico de Sergipe, instituindo a Microrregião de Saneamento Básico – Microrregião de Água e Esgoto de Sergipe - MAES e sua respectiva estrutura de governança, altera a Lei Complementar nº 176, de 18 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a instituição das Microrregiões de Saneamento Básico, relativas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá providências correlatas. Aracaju/SE, 29 de dezembro de 2023.

³⁶⁵ Art. 3º da LCE de Sergipe nº 398/2023: “Art. 3º Até que o Colegiado Microrregional seja instituído, o Estado do Sergipe fica autorizado a exercer as competências previstas no art. 10, da Lei Complementar nº 176, de 18 de dezembro de 2009, com a redação dada pelo art. 2º desta Lei Complementar.”

Ibid.

Em abril de 2024, a Federação Nacional dos Urbanitários - FNU, a Federação Regional dos Urbanitários do Nordeste - Frune e o Sindicato dos Engenheiros no Estado do Piauí - Senge/PI solicitaram ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí a declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, dos arts. 2º e 6º, incs. I e II, da LC estadual nº 262/2022³⁶⁶. A fundamentação do pleito trata de dois pontos principais. Segundo os autores, o art. 2º, que instituiu uma única Microrregião de saneamento que engloba o Estado do Piauí e seus 224 municípios, estaria em desacordo com art. 25, § 3º, da CF/88 e com a jurisprudência da ADI nº 1.842/RJ. Questionaram também o equilíbrio proporcional de votos, especialmente os do ente estadual, no âmbito do Colegiado Microrregional. O Desembargador- Relator Sebastião Ribeiro Martins entendeu que as entidades postulantes defendiam interesses específicos da classe profissional representada, concluiu pela ausência de legitimidade dos postulantes e indeferiu o pedido sem análise do mérito, Piauí (2024)³⁶⁷.

Também foram registradas manifestações de associações no processo de tramitação legislativa do Projeto de Lei Complementar - PLC do Estado de Santa Catarina nº 040/2023. Em dezembro de 2023, a associação civil, Ondas, manifestou-se favoravelmente ao PLC, reforçando o caráter de urgência da tramitação do processo frente ao atraso da regionalização no estado, em comparação aos demais, e à consequente insegurança jurídica.

Em abril de 2024, a Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina – Fecam/SC³⁶⁸ enviou ofício à Casa Civil do estado, por meio do qual questiona a constitucionalidade do PLC, alegando insuficiência das oportunidades de participação social, ausência de compartilhamento de estrutura por todos os 295 municípios catarinenses, baixa qualidade dos estudos técnicos realizados, estrutura de governança desequilibrada a favor do estado, com 40% dos votos, e a possibilidade de delegação, formalizada por convênio de cooperação, para órgão ou entidade de ente da Federação integrante da Microrregião, sem processo licitatório. Como já relatado, o debate do PLC na Assembleia Legislativa Estadual resultou na revisão do PLC por parte de seu autor, governador do estado, com mudanças no

³⁶⁶ PIAUÍ. **Lei complementar nº 262, de 30 de março de 2022**. Institui a Microrregião de Água e Esgoto do Piauí

- MRAE e sua respectiva estrutura de governança, altera a Lei Complementar nº 246, de 30 de dezembro de 2019. Diário Oficial do Governo do Estado do Piauí, nº 109, Teresina/PI, 06 de junho de 2022.

³⁶⁷ PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Estado Piauí - TJPI. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0754696-30.2024.8.18.0000**. Teresina, 2024.

³⁶⁸ FEDERAÇÃO DE CONSÓRCIOS, ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA – FECAM. **Ofício Presidencial 432/2023**. Florianópolis, 07/12/ 2023.

recorte da regionalização e na inclusão de permissão do direito de exercício da titularidade municipal isolada, nos casos de prestação direta ou indireta.

Dos 23 estados que promoveram a regionalização dos serviços de saneamento por meio de leis estaduais, conforme modelos previstos na Lei nº 14.026/2020, dez foram alvo de questionamentos no tocante à constitucionalidade de suas leis estaduais. Sendo que, destes, sete haviam optado por modelos de adesão compulsória, justificada pela prevalência do interesse comum, dois integralmente pelo modelo de unidades regionais, com adesão voluntária dos municípios, e, um, por preservar a RM em torno de sua capital e criar unidades regionais para o restante de seu território. Mesmo nos casos de adesão voluntária, o papel do estado e o limite de seu poder na governança do colegiado interfederativo foram objeto de questionamento.

A mais recorrente motivação para o questionamento das leis estaduais tem sido a percepção de limitação da autonomia municipal e/ou concentração de poder no estado. Interessante, também, se observar que há um dado em comum entre todos esses estados, cujas leis de regionalização tiveram a constitucionalidade de seus dispositivos questionada. Todos eles, exceto a Bahia, além de assumirem a coordenação da regionalização e da governança do colegiado interfederativo resultante, no período dos questionamentos, estavam envolvidos em projetos de estruturação de concessão regionalizada ou em processo de privatização (Rio Grande do Sul e São Paulo). Nos estados da Paraíba, Paraná e Goiás, os projetos em estruturação se referiam a PPPs, com as suas respectivas empresas estaduais de saneamento.

Esses dados indicam que questionamentos surgem quando são confrontados os interesses relacionados ao modelo vigente. Por um lado, municípios que atuam diretamente na prestação, ou que conduzem processos de concessão dos serviços de saneamento, bem como, as associações e entidades que os representam têm interesse em atuar a favor da preservação da manutenção da autonomia isolada municipal. Por outro lado, as companhias estaduais, associações e entidades que representam seus interesses se manifestam a favor do modelo anteriormente predominante, qual seja, de regionalização em torno das Cesbs, e de formas de contratualização para preservar, ou até mesmo ampliar, o espaço de atuação das Cesbs nos serviços de saneamento.

Mesmo após a publicação do novo marco legal e da decisão do STF de sua integral constitucionalidade, ainda há resistências políticas à transição do modelo de regionalização

coordenada pelos estados. Pela análise dos questionamentos legais referentes à publicação das leis estaduais de regionalização e considerando-se o histórico de mudanças institucionais no setor, pode-se depreender que a jurisprudência que será construída a partir do julgamento desses processos deverá delinear o futuro dessa nova configuração. Aplicando-se o conceito de eficiência alocativa de Kaldor-Hicks em prol do melhor atendimento das demandas da sociedade brasileira, pergunta-se: quais interesses devem prevalecer para o alcance do melhor resultado econômico e social para a coletividade?

No que interessa a este estudo, a medida do sucesso da implementação do novo modelo de regionalização e as características finais de suas estruturas de governança, especialmente, no tocante ao papel dos estados nas instâncias de governança, que promovem a cooperação interfederativa, apenas poderão ser avaliadas, em caráter definitivo, quando houver a estabilização do novo modelo de regionalização e a consequente reconfiguração da titularidade no setor. Por enquanto, a partir da análise dos movimentos recentes de atualização do marco setorial; da jurisprudência já construída sobre a titularidade compartilhada entre estado e municípios; da implementação da regionalização orquestrada pelos estados; e dos resultados das decisões judiciais já exaradas, pode-se observar a tendência da reinterpretação da prevalência do interesse nos serviços públicos de saneamento, migrando do local para comum, e da integração dos interesses de estado e municípios em um moderno arranjo de cooperação federativa liderado pelos estados.

5. PROPOSTA DE REQUALIFICAÇÃO DA TITULARIDADE

A evolução do tema da titularidade dos serviços de saneamento na doutrina e na jurisprudência brasileira está intrinsecamente relacionada ao debate sobre a prevalência do interesse, local ou comum. Conforme Luís Roberto Barroso (2007)³⁶⁹, esta noção de predominância é dinâmica ao longo do tempo e acompanha a evolução das mudanças sociais, de forma que, o que em determinado momento representa um interesse predominantemente local pode, em outro, implicar na predominância regional ou até mesmo nacional.

A qualificação de funções públicas como interesse local ou interesse comum não pode ser estática, uma vez que os movimentos de urbanização e de conformação social podem alterar o ambiente geográfica, econômica e institucionalmente. O direito precisa ser flexível, dinâmico e adaptável às transformações do mundo real.

A caracterização do princípio da predominância do interesse é fluida e não encontra uma definição precisa na CF/88 ou na jurisprudência do STF. Essa delimitação se agrava no saneamento, uma vez que prevaleceu a interpretação do interesse local desde a publicação da CF/88. Entendimento que vem sendo alterado, mais fortemente e aceleradamente, após o julgamento da ADI nº 1.842, da publicação do Estatuto da Metrópole e, mais recentemente, da atualização do marco legal setorial do saneamento pela lei de 2020.

...encarar o saneamento como função pública ajuda a pôr ênfase no lugar certo, que é na sua instrumentalidade para o cumprimento de deveres públicos e a realização de direitos fundamentais (ao saneamento, à saúde, à qualidade de vida, à dignidade humana). Ao invés de radicalizar-se o aspecto do poder, deixa-se reconhecer com mais facilidade que ser investido na função de cuidar do saneamento básico significa, antes, ser investido da responsabilidade de concretizar direitos fundamentais, Souza *et al* (2024, p. 207)³⁷⁰.

³⁶⁹ BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências constitucionais da União, estados e municípios. **Redae - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 11. Salvador, out. 2007, p. 261.

³⁷⁰ SOUZA, Rodrigo Pagani de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023, p.197.

Previamente à discussão da requalificação da titularidade dos serviços de saneamento, cabe uma revisita às principais conclusões parciais apresentadas nos capítulos anteriores.

No capítulo 2, por meio de pesquisa bibliográfica, constatou-se que: i) o saneamento apresenta falhas de mercado, externalidades e economias de escala que justificam sua regulação e sua regionalização; ii) as políticas públicas e o arcabouço legal e constitucional, ao longo da história, conformaram a estrutura da oferta dos serviços de saneamento, bem como criaram um ambiente favorável a controvérsias a respeito das competências dos entes federativos sobre o tema; iii) o saneamento é um serviço relacionado à dignidade humana, saúde pública e meio ambiente, que, se por um lado, sua ausência aprofunda carências econômicas e sociais, por outro, a sua universalização promove desenvolvimento econômico e social, reduzindo desigualdades sociais e regionais.

A discussão desses pontos se prestou a demonstrar a importância do debate da titularidade do saneamento, enquanto um dos elementos necessários para a promoção dos investimentos relacionados à sua universalização, mas também para justificar a qualificação do saneamento como direito social autônomo e, portanto, que o Direito precisa atuar em prol da viabilização de um ambiente legal e jurídico propício à universalização.

Assim, no capítulo 3, a partir da qualificação do saneamento enquanto direito social autônomo, foi apresentada a elevação do status dos municípios a entes federativos a partir da CF/88 e a insuficiente instrumentalização desses entes para executarem suas funções e exercerem sua autonomia, particularmente no tema dos serviços de saneamento. Ao se analisar a evolução da discussão da titularidade do saneamento a partir da CF/88 e da jurisprudência do STF, constatou-se que há um movimento de mudança que favorece a interpretação de que passou a haver a prevalência do interesse comum sobre o local, com consequências sobre a titularidade. Assim, admite-se que a titularidade compartilhada do estado e municípios deva ser instituída como regra, mitigando e condicionando a autonomia municipal. O mesmo debate continua, à luz do novo marco de 2020 e do julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade que sobre ele incidiram.

No julgamento das ADIs que questionaram a constitucionalidade do novo marco legal, fica evidente no voto do Ministro-Relator Luiz Fux a suficiência da justificativa socioeconômica, qual seja, a viabilização econômica do acesso ao direito social, complementada pela

possibilidade de integração futura de estruturas operacionais para a qualificação da prevalência do interesse comum. Mesmo porque a regionalização como instrumento de promoção da universalização dos serviços de saneamento seria inútil, se restrita aos municípios que já compartilham infraestruturas operacionais. Aqueles estados que mais carecem de infraestruturas ficariam impedidos de reconhecer a preponderância do interesse comum em seu território, sem a opção de integração dos serviços e do compartilhamento da titularidade, como aponta Vieira (2024). No entanto, há autores que discordam dessa visão e que defendem a necessidade do compartilhamento de instalações operacionais pré-existentes como qualificador do interesse comum para os serviços de saneamento, como é o caso Marcelo Aquino (2021).

A partir dessas análises, concluiu-se que ao estado foi dada a competência para promover a regionalização dos serviços de saneamento em seu território, definindo o melhor modelo e recorte territorial, bem como os detalhes da governança que irá promover a cooperação federativa e a integração dos interesses dos municípios e do próprio estado, conforme apresentado na seção 4.1.

Com isso, partiu-se para a análise da atuação dos estados na implementação do novo modelo de regionalização, previsto pelo novo marco legal, na seção 4.2. Com base no levantamento das leis estaduais e das opções de regionalização por gestão associada nos casos que precederam a lei federal, nota-se uma preferência pelo reconhecimento do interesse comum, materializado na instituição de microrregiões. Outro achado relevante é de como os estados atuaram para incentivar a adesão dos municípios, quando sua opção foi por modelos de adesão voluntária, unidades regionais e bloco de referência (exclusivamente no caso de Minas Gerais). O principal recurso utilizado foi a oferta de apoio técnico e financeiro para modelagem de concessões, PPPs ou privatização, como meio de se atingir a universalização.

Ainda no Capítulo 4, mas na seção 4.3, foram avaliados os questionamentos apresentados por diferentes atores quanto a constitucionalidade das leis de regionalização publicadas pelos estados. Pode-se identificar o posicionamento de diferentes atores frente ao rompimento com o modelo anterior à lei, qual seja de regionalização em torno das Cesbs ou de prestação isolada de serviços de saneamento, fundamentado na prevalência do interesse local. Concluiu-se que aqueles que se veem ameaçados pela mudança buscam caminhos para invalidar os dispositivos legais que mudam o *status quo* e que aqueles que veem no novo modelo uma oportunidade de promoverem seus interesses manifestam seu apoio à nova legislação. Em suma, constata-se que

o comportamento dos entes e entidades frente à nova legislação é guiado por seus interesses próprios.

A requalificação da titularidade, a partir do movimento de regionalização promovido pelo estado, faz sentido sob as perspectivas econômica e social. Do ponto de vista econômico, como já apresentado, o saneamento é um monopólio natural e apresenta economias de escala, com isso, o agrupamento de municípios permite maior eficiência alocativa. Do ponto de vista social, o saneamento como direito fundamental deve ser disponibilizado a todos e a regionalização, ao permitir o subsídio cruzado, oportuniza que populações residentes em localidades sem viabilidade econômico-financeira possam ser integradas a outras que sejam viáveis, permitindo maior inclusão e redução de desigualdades regionais e sociais.

Sob a perspectiva do Direito, a requalificação da titularidade do saneamento é possível pelo espaço constitucional criado para a definição e adequação dos conceitos de interesse local e interesse comum, à luz da situação fática que vem se reconfigurando com o processo de urbanização e de descentralização federativa.

Com a CF-88, inaugurou-se uma nova fase do federalismo de cooperação com foco no municipalismo. Houve elevação dos encargos e responsabilidades com relação às políticas públicas e à prestação de serviços públicos, transferindo-os aos estados e municípios, mas sem o suficiente aporte de recursos financeiros ou de capacitação técnica. No julgamento da ADI nº 1.842/RJ, restou estabelecido na jurisprudência que a gestão das regiões metropolitanas deveria ser compartilhada entre o estado e os municípios afetos. Entendimento que foi normatizado no Estatuto da Metrópole e que criou as bases para a definição dos modelos de prestação regionalizada estabelecidos pela atualização do marco legal do saneamento, em 2020. Com isso, o acórdão resultante desta ADI tornou-se um marco de início do processo de requalificação da prevalência do interesse nos serviços públicos de saneamento, com consequências nas competências dos entes federados.

Analisando todos esses movimentos, tanto no campo normativo, quanto no fático, nota-se uma requalificação da titularidade dos serviços de saneamento. Parte-se de uma visão preponderante de prevalência do interesse local para uma composição de interesses por meio de cooperação federativa entre estados e seus municípios. O pêndulo se move em direção ao exercício compartilhado da titularidade entre estado e municípios, liderado pelo estado, mas com o

cuidado de criar espaço para a manifestação dos interesses locais pelos municípios, evitando-se assim a concentração de poder. Essa percepção é compartilhada por outros autores, conforme exemplos apresentados a seguir.

Segundo Souza *et al* (2024)³⁷¹, há um esvaziamento do discurso de onipresença da titularidade municipal em função do próprio conteúdo do novo marco legal e da legislação estadual emergente, que promove a regionalização e cooperação federativa no âmbito de sua estrutura de governança. Esses autores consideram ser da própria essência da cooperação federativa alguma mitigação do poder isolado dos entes federados. Ao mesmo tempo, defendem a necessidade do reconhecimento de um centro dotado de competências para integrar e limitar tais manifestações isoladas, preservando o cerne da cooperação, papel a ser exercido pelos estados³⁷².

Vieira (2024)³⁷³ propõe a diferenciação entre o federalismo de cooperação e o federalismo de integração. Considera que o primeiro deriva do art. 241 da CF/88, que traz expresso o termo “cooperação” instrumentalizado por consórcios públicos e convênios de cooperação. A ideia seria viabilizar o interesse local por meio da cooperação interfederativa. Já o segundo teria como arcabouço constitucional o parágrafo 3º do art. 25, que trata da competência dos estados de instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões diante da predominância do interesse comum e do exercício coletivo da titularidade.

Nesses modelos de regionalização, cabe aos estados a escolha e a implementação, desde que observados os limites legais e constitucionais, dentre os quais se destacam aqueles referentes à qualificação do interesse comum, conforme discutido ao longo deste estudo.

³⁷¹ SOUZA, Rodrigo Pagani de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023, p.208.

³⁷² SOUZA, Rodrigo Pagani de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023, p.208 e 209.

³⁷³ VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias**. Dissertação de mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 185 p., São Paulo/SP, 2024, p. 32.

O tema do interesse comum e seu tratamento por meio da criação de RMs, que antes da CF/88 era de competência da União, passou à esfera estadual permitindo uma granularidade mais próxima das peculiaridades locais, preservando a integração dos interesses locais homogêneos³⁷⁴ e a titularidade coletiva do saneamento compartilhada entre municípios e o próprio estado.

Esses conceitos aplicados ao saneamento implicam em caracterização de um federalismo de cooperação nos modelos de adesão voluntária às estruturas de regionalização, e de um federalismo de integração diante do reconhecimento da prevalência do interesse comum.

Se por um lado, este novo modelo de exercício da titularidade no saneamento se alinha ao princípio democrático de cooperação federativa, por outro lado, traz consigo o desafio de sua implementação³⁷⁵, o que extrapola as pretensões deste trabalho.

Com base nas informações constantes nas Tabelas 1 e 2, observa-se que todos os estados brasileiros já implementaram alguma regionalização dos serviços de saneamento, ainda que parcialmente ou com o apoio da União. Como trata-se de uma mudança estrutural, que nos casos de prevalência do interesse comum resultam em alteração na titularidade de municipal isolada para coletiva e integrada com participação também dos estados, os questionamentos quanto à constitucionalidade destes novos arranjos institucionais não surpreendem. Conforme relatado na subseção 4.3, as decisões que já foram exaradas no âmbito dos tribunais estaduais e do STF sinalizam para a segurança jurídica e a estabilização dos modelos de regionalização instituídos pelos estados e da prevalência do interesse comum nos serviços de saneamento no Brasil.

³⁷⁴ Propõe-se aqui um paralelismo com o conceito de interesses individuais homogêneos.

³⁷⁵ Ao discutir o direito da metrópole, Baptista e Dias (2022) constatam que “o direito da metrópole – dimensão normativa – continua longe de atender as demandas do direito à metrópole – dimensão político-sociológica”. BAPTISTA, Patrícia; DIAS, Pedro Augusto Setta. O direito da metrópole no Brasil: a metropolização e a construção do regime jurídico das metrópoles brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, p. 1888-1925, 2022.

Esta mesma observação pode ser estendida ao exercício da co-titularidade no âmbito das estruturas de governança relativas à regionalização do saneamento.

6. CONCLUSÃO

Dessa forma, chega-se ao fim de um percurso que evidenciou a relevância do objetivo de universalização dos serviços de saneamento, assim como os desafios institucionais que ainda necessitam ser superados para viabilizar tal propósito, especialmente no que concerne às competências atribuídas aos entes federativos. Como as conclusões parciais foram expostas ao longo dos capítulos anteriores, aqui serão retomadas de forma sintética.

Conforme se observa, há uma relação intrínseca, comprovada por diversas abordagens de distintas áreas do conhecimento, entre saneamento, saúde pública e preservação ambiental. A partir dessa constatação, foi possível qualificar o saneamento, no contexto internacional, como um direito humano, e, no âmbito nacional, como um direito social atípico e autônomo, a partir da interpretação dos dispositivos constitucionais que vinculam o saneamento à saúde pública e ao meio ambiente, bem como do parágrafo 2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Contudo, no campo legislativo, ainda se observam esforços para a inclusão do direito ao saneamento — ou, ao menos, à água — no rol dos direitos fundamentais expressamente previstos na Constituição Brasileira.

Sob a ótica econômica, o saneamento apresenta falhas de mercado - externalidades e economias de escala - o que tem efeitos significativos sobre as decisões de políticas públicas, especialmente no que tange à viabilização do acesso universal. Do ponto de vista do mérito, além das questões sociais já mencionadas, é possível identificar uma relação de mão dupla entre saneamento e desenvolvimento econômico-social. De um lado, os déficits de saneamento exacerbam as condições de pobreza e escassez; de outro, a ampliação do acesso a esses serviços propicia condições mais dignas de vida e favorece o desenvolvimento social e regional.

No que diz respeito às restrições impostas à ampliação dos investimentos necessários à universalização, as características heterogêneas dos municípios — em termos de porte, densidade populacional, níveis de renda e capacidade financeira, técnica e institucional —, somadas às peculiaridades do setor, como as economias de escala e as externalidades em saúde pública e meio ambiente, justificam a integração desses serviços com base no interesse comum.

Ao longo deste estudo, também foi abordado o processo de requalificação do interesse, mediante a análise do arcabouço legal e da jurisprudência. Nas últimas décadas, buscaram-se diversas soluções e caminhos para a universalização do saneamento, inclusive por meio da revisão das competências dos entes federativos. A partir da década de 1970, tentou-se ampliar esses serviços por meio da centralização de competências na União e nos estados, apoiada por programas e incentivos financeiros para a regionalização dos serviços em torno das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs). Apesar dos avanços alcançados, como já foi mencionado, essa estratégia revelou-se insuficiente.

Com a CF/88, que se caracteriza pela descentralização e pela busca de maior aproximação das políticas públicas às realidades locais, passou a prevalecer o entendimento de que o saneamento se insere entre os serviços de interesse local, e, portanto, de competência municipal. No entanto, a própria Constituição optou por não definir de forma clara a prevalência do interesse nos serviços de saneamento, o que abriu margem para sua reconfiguração ao longo do tempo. Além disso, houve a transferência da competência da União para os estados para a implementação de modelos de regionalização (regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas), nos casos em que se verifica o predomínio do interesse comum.

Entretanto, o choque entre o modelo de regionalização centrado nas Cesbs e a titularidade municipal gerou custos de transação e uma maior insegurança jurídica no setor, o que obstruiu a realização de investimentos. O confronto ocorrido no âmbito de regiões metropolitanas, entre as competências municipais e estaduais, culminou no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842. Após quase 15 anos de tramitação, o Acórdão da ADI nº 1.842 inaugurou o processo de requalificação do interesse e, consequentemente, das competências no setor. Este processo continuou com as diretrizes trazidas pela atualização do marco setorial em 2020, que conferiu aos estados a prerrogativa de definir o modelo de regionalização mais adequado para seus territórios, assim como a sua estrutura de governança. A jurisprudência decorrente do julgamento das ADIs que questionaram a lei de 2020, novamente, corroborou a visão predominante do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da requalificação do interesse no tema do saneamento.

Ao se analisar as leis estaduais de regionalização e os modelos adotados por cada unidade federativa para a organização dos municípios, observa-se um movimento claro de requalificação das competências dos entes federativos, com destaque para o protagonismo do

ente estadual. Embora se trate de um movimento inédito, cujas dinâmicas ainda geram conflitos e disputas de interesse, tende-se a alcançar um equilíbrio na integração dos interesses e na consolidação de uma verdadeira cooperação federativa.

Retomando as questões de pesquisa deste estudo, conclui-se que, em razão das características econômicas dos serviços de saneamento, de sua importância para o desenvolvimento econômico e social e para a redução das desigualdades sociais e regionais, somadas ao processo de urbanização intensificado nas últimas décadas, justifica-se, na contemporaneidade, a revisão da prevalência do interesse em favor do interesse comum. A partir da análise minuciosa dos dispositivos constitucionais, da legislação setorial e da jurisprudência após a CF/88, constata-se que o Direito brasileiro criou a flexibilidade necessária para viabilizar essa mudança de prevalência do interesse, por meio da cooperação e integração federativas, lideradas pelos estados e operacionalizadas pelo novo processo de regionalização e pela governança colegiada.

Como foi apresentado, a maioria dos estados optou pelo modelo de regionalização em microrregiões, reconhecendo o interesse comum e a importância da vinculação dos municípios para a integração dos interesses. Aqueles que escolheram o modelo de adesão voluntária, unidades regionais e blocos de referência, ofereceram apoio técnico e financeiro aos municípios para estruturar diferentes modelos de projetos para concessão dos serviços de saneamento à participação privada, na busca pelo alcance das metas de universalização. Contudo, como se trata de um processo de mudança estrutural em curso, é natural e até esperado que haja resistência por parte daqueles que anteriormente detinham maior protagonismo no setor, cujos papéis e influências estão sendo reconfigurados. Essa resistência se manifesta nas diversas ADIs propostas e nas intervenções de *amicus curiae* nesses processos, conforme discutido.

Por fim, conclui-se que o processo de requalificação da titularidade, ainda em andamento, deverá se completar a partir da jurisprudência que será proferida nos próximos anos, à medida que novas ações diretas de inconstitucionalidade relativas às leis estaduais de regionalização sejam julgadas. A evolução da legislação e da jurisprudência indicam que um novo modelo de titularidade coletiva, integrando os interesses de estados e municípios, deverá se consolidar nos próximos anos, respeitados os limites de competência de cada ente e, com isso, evitando-se a concentração de poder. As características desse modelo serão delineadas pela implementação das leis estaduais de regionalização, pela manifestação das partes envolvidas e pela jurisprudência resultante do julgamento dos processos judiciais mapeados neste estudo, bem

como de outros que surgirão até que o novo modelo de regionalização e de governança colegiada seja plenamente estabilizado.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadcc0cf2631430cb0fa9/Federalismo-e-politicas-publicas-o-impacto-das-relacoes-intergovernamentais-no-Brasil.pdf. Acesso em: 31 de ago. de 2024.

AEGEA - Aegea e Sanesul assinam contrato de parceria público-privada para o tratamento e coleta de esgoto em 68 municípios do Mato Grosso do Sul. Aegea, 08/02/2021. Disponível em: <https://www.aegea.com.br/2021/02/08/aegea-e-sanesul-assinam-contrato-de-parceria-publico-privada-para-o-tratamento-e-coleta-de-esgoto-em-68-municipios-de-mato-grosso-do-sul/>. Acesso em 27 de set. de 2024.

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988. In: DANTAS, Bruno et al. (org.). **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois – Estado e economia em vinte anos de mudanças**. Brasília: Senado Federal, 2008, v. 4. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

ALAGOAS. Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas. **Contratos de concessão garantem mais de R\$ 1 bi a 61 municípios alagoanos**. Severino Carvalho com Ascom Sefaz. Maceió/AL, 09/03/2022. Disponível em: <https://www.arsal.al.gov.br/noticia/22-rotativas/379-contratos-de-concessao-garantem-mais-de-r-1-bi-a-61-municipios-alagoanos>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas - TCE-AL. TCE-AL autoriza posterior adesão de municípios aos contratos de concessão das Unidades Regionais de Saneamento Básico, com condicionalidades, Alagoas, 06 de março de 2024. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/view/ver-noticia.php?c=NzE3Mw==&cat=MQ==&titulo=tce-al-autoriza-posterior-adesao-de-municipios-aos-contratos-de-concessao-das-unidades-regionais-de-saneamento-basico,-com-condicionalidades>. Acesso em: 29 de set. de 2024.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. **Revista de direito administrativo**, v. 217, p. 62, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v217.1999.47413>. Acesso em: 30 de abr. de 2024.

ALMEIDA, Lorena Sampaio; COTA, Ana Lúcia Soares; RODRIGUES, Diego Freitas. Saneamento, Arboviroses e Determinantes Ambientais: impactos na saúde urbana. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 3857-3868, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SYkNjBXG7JMCJxCjshr7sLB/?lang=pt&format=html> . Acesso em: 02 de jan. de 2024.

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 4, ano V, n. 5, p. 527-581, 2003-2004. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16013657.pdf> . Acesso em: 31 de ago. de 2024.

AMAZONAS. **Lei complementar nº 214, de 04 de agosto de 2021**. Institui a Microrregião de Saneamento Básico do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Manaus/AM, 2021. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/11430/lei_comp_214.pdf. Acesso em: 31 de ago. de 2024.

AMAZONAS. **Minuta do anteprojeto de lei complementar que institui a microrregião de saneamento básico do Amazonas – MRSB, sua respectiva estrutura de governança e dá outras providências**, Manaus/AM, 2024. Disponível em: https://consultasaneamento.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Produto-1-Anteprojeto-de-Lei-Complementar_Microrregiao-de-Saneamento.pdf. Acesso em: 12 de out. de 2024.

ANDREAZZI, Marco Antonio Ratzsch; BARCELLOS, Christovam; HACON, Sandra. Velhos indicadores para novos problemas: a relação entre saneamento e saúde. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 22, n. 3, p. 211-217, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rpsp/v22n3/a08v22n3.pdf> . Acesso em: 30 de dez. de 2023.

AQUINO, Marcelo de. A Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (coord.). **Novo Marco Legal do Saneamento**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 267-273.

ARAGÃO. José Alexandre Ximenes. **O saneamento básico nas regiões metropolitanas - uma nova perspectiva pelo posicionamento do supremo tribunal federal e pelo advento da lei nº 13.089/2015**. 35 f. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3257>. Acesso em: 17 de ago. de 2024.

AREAL, Patrícia Valéria Vaz. **Novo marco legal do saneamento básico: uma análise a partir das concessões dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizados nos estados de Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da

Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 181 p., 2023. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7792>. Acesso em: 12 de out. de 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO/SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (Abcon/Sindcon).

Panorama da participação privada no Saneamento 2023 – A década do Saneamento, 2023. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/panorama/>. Acesso em: 10 de jan. de 2024.

Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM. Estudo técnico vai avaliar viabilidade da concessão dos serviços de saneamento nos municípios. **Agência de Notícias da AMM**, Cuiabá, 23/07/2024. Disponível em: <https://www.amm.org.br/Noticias/Estudo-tecnico-vai-avaliar-viabilidade-da-concessao-dos-servicos-de-saneamento-nos-municipios-54076>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

AVERSA, Marcelo; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Governança metropolitana e política de saneamento: trajetórias dependentes na Grande São Paulo. **Cadernos MetrÓpole**, v. 23, n. 52, p. 1085-1108, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/CTYsPFZ8krY85xNBsZLtfPG/?lang=pt>. Acesso em: 18 de ago. de 2024.

BAPTISTA, Patrícia; DIAS, Pedro Augusto Setta. O direito da metrópole no Brasil: a metropolização e a construção do regime jurídico das metrópoles brasileiras. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, p. 1888-1925, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/63208>. Acesso em: 15 de set. de 2024.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2001. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/1530.pdf>. Acesso em: 04 de abr. de 2024.

BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências constitucionais da União, estados e municípios. **Revista de informação legislativa**, v. 38, n. 153, p. 255-270, jan./mar. 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/762> . Acesso em: 15 set. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Saneamento: o objetivo é a eficiência. **Informes Infraestrutura do BNDES**, n.23, 1998. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15266>. Acesso em: 10 de mar. de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Hub de projetos**, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos>. Acesso em: 15 de set. de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Resíduos sólidos urbanos: parte 1: diagnóstico do setor. **Estudos Especiais do BNDES**; 30, Rio de Janeiro, 2024b. 11 p.. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/25326>. Acesso em: 15 de set. de 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Setor de resíduos sólidos urbanos e os desafios para a universalização: governança, sustentabilidade econômico-financeira e a contribuição da estruturação de projetos. **Estudos Especiais do BNDES**; 36. Rio de Janeiro: BNDES, 2024. 16 p. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/25813/1/PRFol_216294_RSU%202..pdf. Acesso em: 30 de nov. de 2024.

BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 35-68, maio de 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43660>. Acesso em: 12 de out. de 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189. Acesso em: 12 de out. de 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 1967**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, v. 7, p. 3, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 de out. de 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 de jan. de 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026,

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4454 / PR- Paraná.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 05/08/2020 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-210 DIVULG 24-08-2020 PUBLIC 25-08-2020(b). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753582488> . Acesso em: 07 de set. de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Redação dada pelo Decreto nº 11.030, de 2022). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2020 (c). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588impressao.htm . Acesso em: 14 de set. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4028 / SP- São Paulo.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator(a): Min. Rosa Weber. Julgamento: 01/12/2021 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJe-237 DIVULG 30/11/2021 PUBLIC 01/12/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2595898>. Acesso em: 19 de out. de 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) - Série Histórica.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades-pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 30 de mar. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6573 / AL- Alagoas Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Relator(a): Min. Edson Fachin. Julgamento: 13/05/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-155 DIVULG 04-08-2022 PUBLIC 05-08-2022(b). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762107550>. Acesso em: 31 de ago. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6536/DF – Distrito Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Relator(a): Min. Luiz Fux. Julgamento: 01/12/2022 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe-240 DIVULG 03-12-2022 PUBLIC 06-12-2022(c). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351391741&ext=.pdf> . Acesso em: 31 de ago. de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.030, de 01º de abril de 2022.** Altera o Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação

de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01º abr. 2022 (d). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11030impressao.htm . Acesso em: 14 de set. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7067 / RS- Rio Grande do Sul Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Nunes Marques. Número Único: 0113078-14.2022.1.00.0000, 2022 (e). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6332631> . Acesso em: 29 de set. de 2024.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, Modelo para cálculo da necessidade de investimentos, Caderno Temático 1**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab/arquivos/CadernoTemtico11.pdf> . Acesso em: 08 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6339 / BA- Bahia Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator(a): Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 31/03/2023. Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJe- DIVULG 31-03-2023 PUBLIC 03-04-2023(b). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357051740&ext=.pdf> . Acesso em: 31 de ago. de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023**. Dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 2023 (c). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11599.htm#art17 . Acesso em: 14 de set.de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. **ADI nº 7.335/PR - Paraná. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator: Ministro André Mendonça, 2023 (d). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6547099> . Acesso em: 29 de set. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. **ADI nº 7.470/SP – São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator: Ministro André Mendonça, 2023 (e). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6757162> . Acesso em: 03 de out.de 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) - **Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos**. Brasília, 2023 (f). Disponível em: <https://www.capacidades.gov.br/capaciteca/diagnostico-tematico-manejo-de-residuos-solidos-urbanos-visao-geral-ano-de-referencia-2022/>. Acesso em: 15 de nov. de 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Diagnóstico temático serviços de água e esgoto – Visão geral – ano de referência 2022**. Brasília, 2023 (g). Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. **ADI nº 7.595/GO - Goiás. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator: Ministro Edson Fachin, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6840346>. Acesso em: 03 de out.de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Consórcios públicos para a prestação de serviços que envolvam resíduos sólidos**. Brasília/DF, 2024b. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/cons%C3%B3rcios-p%C3%BAblicos.html>. Acesso em: 19 de out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal -STF. **ADI nº 7.705/SE -Sergipe. Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Relator: Ministro Cristiano Zanin, 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7006750>. Acesso em: 19 de out. 2024.

CÂMARA, Camila Gomes; FRANÇA, Vladimir da Rocha. O subsídio cruzado na política nacional de saneamento básico como mecanismo de garantia ao desenvolvimento sustentável e aos direitos fundamentais. **Direito e Sustentabilidade**. João Pessoa: CONPEDI, 27f., 2014.

CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. Implementação do novo marco legal do saneamento: a importância da regulação por contrato em um cenário atual de transição regulatória. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 56, set. 2022, p. 5-40. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22584>. Acesso em: 15 de jan.de 2024.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ALAMY, Marcos André. Arranjos institucionais do saneamento básico no Brasil. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, [S. l.], v. 9, n. 1, 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/9478>. Acesso em: 20 out. 2024.

CARVALHO, Sonia Aparecida de; ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista brasileira de direito**, v. 8, n. 2, p. 6-37, 2012. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/286/236>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

CASTIGLIONI, Aurélia Hermínia. Transição urbana e demográfica no Brasil: características, percursos e tendências. **Ateliê Geográfico**, v. 14, n. 1, p. 6-26, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/59464/34988>. Acesso em: 15 de jan.de 2024.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 2., 1992, Rio de Janeiro. **Agenda 21**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1992. 391 p. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>. Acesso em: 21 de abr. de 2024.

CONSÓRCIO REGIONAL DE SANEAMENTO DO ESTADO DE ALAGOAS - Corseal. Apresentação. Website Corseal, 2022. Disponível em: <https://corseal.com.br/apresentacao/>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. Brokman Companhia Editora. 5ª. Ed., 2010.

CRUZ, Karlos Arcanjo da; RAMOS, Francisco de Sousa. Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências. **Nova Economia**, v. 26, p. 623-651, 2016, p.624. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/vstH66FQ8mRGV8NLznjSyjB/?lang>. Acesso em: 30 de set. de 2024.

CYSNE, Rubens Penha. Arboviroses (dengue, zika e chicungunya) e saneamento básico. **Revista Conjuntura Econômica**, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/0044addf-fba3-423f-bea4-212dd32f1279/content>. Acesso em: 20 de dez.de 2023.

DAMASCENO, João Batista. Saneamento básico, dignidade da pessoa humana e realização dos valores fundamentais. **Série aperfeiçoamento de magistrados**, v. 17, 2013. Disponível em: https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/17/desenvolvimento_sustentavel.pdf#page=39. Acesso em: 20 de dez.de 2023.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 968, de 14 de julho de 2021**. Institui a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de

governança, Diário Oficial, 14 de julho de 2021. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC9682021.html?identificador=370038003900370037003A004C00>. Acesso em: 30 de set. de 2024.

FEDERAÇÃO DE CONSÓRCIOS, ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA – FECAM. **Ofício Presidencial 432/2023**. Florianópolis, 07/12/ 2023. Disponível em: <https://portalelegis.alesc.sc.gov.br/proposicoes/5naDX/documentos>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

FERREIRA, Patrícia da Silva Figueiredo; MOTTA, Patrícia Constantino; SOUZA, Tayane Crispim de; SILVA, Thiago Paulo de; OLIVEIRA, Juliana Ferreira de; SANTOS, Ana Silvia Pereira. Avaliação preliminar dos efeitos da ineficiência dos serviços de saneamento na saúde pública brasileira. **Revista internacional de ciências**, v. 6, n. 2, p. 214-229, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ric/article/view/24809/19134>. Acesso em: 30 de set. de 2024.

FERRO, R. R.; SALEME, E. R. A fragmentação do poder e a complexidade de governar nas regiões metropolitanas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. v. 22, E202012, 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6063/5300>. Acesso em: 07 set. 2023.

FREITAS, Fernando Garcia de; MAGNABOSCO, Ana Lelia, **A vida sem saneamento – Para quem falta e onde mora essa população**, Ex ante Consultoria, Instituto Trata Brasil e Cebds, novembro de 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Estudo-ITB-A-vida-sem-saneamento-Para-quem-falta-e-onde-mora-essa-populacao-V.-2023-11-14.pdf>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

FREITAS, Fernando Garcia de; MAGNABOSCO, Ana Lelia, **Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil**, Ex ante Consultoria, Instituto Trata Brasil, novembro de 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

GOIÁS. **Lei complementar nº 182, de 22 de maio de 2023**. Institui as Microrregiões de Saneamento Básico – MSBs, suas respectivas estruturas de governança, e altera a Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências, a Lei Complementar nº 181, de 4 de janeiro de 2023, que cria a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – RME e o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal – CODERME, e a Lei nº 14.939, de 15 de setembro de 2004, que institui o Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, cria o Conselho Estadual de Saneamento – CESAM e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás. Goiânia/GO, 22 de maio de 2023. Disponível em:

https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/107157/lei-complementar-182. Acesso em: 03 de out. de 2024.

GRIN, Eduardo José e ABRUCIO, Fernando Luiz. O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas. In: **Anais XIII Congresso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho”**, Buenos Aires. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Grin/publication/318917147_O_que_dizer_das_capacidades_estatais_dos_municipios_brasileiros_em_um_contexto_de_descentralizacao_de_politicas/links/5a91fcd0f7e9ba4296db4a6/O-que-dizer-das-capacidades-estatais-dos-municipios-brasileiros-em-um-contexto-de-descentralizacao-de-politicas.pdf. Acesso em: 03 de maio de 2024.

GRIN, Eduardo José, NASCIMENTO, Alex Bruno do; ABRUCIO, Fernando Luiz.; FERNANDES, Antônio Sérgio. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 03 de maio 2024.

GUASTALLE, Ruth de Lima, BEZERRA, Jakeline Rodrigues de Aquino, PEREIRA, Raquel da Silva, BRESCIANE, Luís Paulo, TOMÉ, Ivan Maia. Universalização dos serviços de água e esgoto: O que revelam os indicadores municipais de desenvolvimento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 86, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/82224/80527>. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

GUEDES, Walef Pena; SUGAHARA, Cibele Roberta; FERREIRA, Denise Helena Lombardo. Saneamento e (in) justiça ambiental nas unidades federativas brasileiras. **Geoambiente On-line**, n. 44, p. 15-38, 2022, p.24. Disponível em: <https://revistasufj.emnuvens.com.br/geoambiente/article/view/72201/39099>. Acesso em: 19 de abr. de 2024.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

HELLER, Léo. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, p. 73-84, 1998. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v3n2/7152.pdf. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO – IAS. Baixa adesão dos municípios reforça fragilidades do processo de regionalização da gestão do saneamento básico no Estado de São Paulo. **IAS_wordpress_admin**. São Paulo, 15 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/baixa-adesao-dos-municipios-reforca-fragilidades-do-processo-de-regionalizacao-do-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Atlas de Saneamento – Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 3ª Edição, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlas_saneamento/#/home. Acesso em: 20 de abr. de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)**, Rio de Janeiro, 2021b. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012>. Acesso em: 21 de jan. de 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Censo Demográfico, Rio de Janeiro, 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938>. Acesso em: 21 de jan. de 2024.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Moradia**. São Paulo, SP, p.9, 2000. Disponível em: <https://erminiamaricato.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/07/projeto-moradia.pdf>. Acesso em: 01º de maio de 2024.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES – IPGC. Goiás Cidades Eficientes: Conectando municípios ao futuro, 2023. Disponível em: <https://ipgc.com.br/wp-content/uploads/2024/01/Goias-Cidades-Eficientes-Digital.pdf>. Acesso em: 25 de out. de 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento Básico: Saneamento é Saúde**. Instituto Trata Brasil, São Paulo, v. 5, 2018. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2018/>. Acesso em: 10 de abr. de 2024.

JESUS, Victor de. Racionalizando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. e180519, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sausoc/2020.v29n2/e180519>. Acesso em: 01º de maio de 2024.

JOBIM, Andrea Ferreira Caputo; KOWARSKI, Daniel Derenusson; MORELLI, Giovani; SOUSA, Tatianna Fernandes da Paz Ribeiro. A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, nº 1, p. 138-166, maio de 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43670>. Acesso em: 12 de out. de 2024.

LEONETI, Alexandre Bevilacqua; PRADO, Eliana Leão do; OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de administração pública**, v. 45, p. 331-348, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KCkSKLRdQVCm5CwJLY5s9DS/?format=html>. Acesso em: 01º de maio de 2024.

LOUREIRO, Gustavo Kaecher; COSTA, Eduardo Cunha da. **O problema da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico e os interesses federativos intermediários**. FGV-CERI, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/31081>. Acesso em: 12 de mar. de 2024.

LUNARDI, Soraya Gasparetto, MIRANDA, André Araújo, e CARVALHO, João Paulo. O Supremo Tribunal Federal e as decisões que impactam a política pública de saneamento: análise da jurisprudência. In: **COLOMBO, L. A., ed. Federalismo, políticas públicas e poder local [online]**. Campina Grande: EDUEPB, 2022, p. 303-329. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/nmg4q/pdf/colombo-9786526800478-14.pdf> . Acesso em: 31 de ago. de 2024.

MACROTRENDS. World Population Density 1950-2024. Disponível em: <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/WLD/world/population-density?World%20Population%20Density%201950-2024>. www.macrotrends.net. Acesso em: 09 de nov. de 2024.

MAGALHÃES, Kelly Alves; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MARTINS, Tatiana de Castro Pereira; GOMES, Andréia Patrícia; BATISTA, Rodrigo Siqueira. A habitação como determinante social da saúde: percepções e condições de vida de famílias cadastradas no programa Bolsa Família. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 57-72, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Bbym7vDZLfm6gtMRBLnJYNv/?format=html&lang=pt>. Acesso em 12 de mar. de 2024.

MAJONE, Giandomenico. The European Community between social policy and social regulation. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 2, 153-170, junho de 1993.

MARQUES, Eduardo. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. **Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos**, v. 50, p. 223-247, 2015. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/69639985/5_Condicoes_urbanas_REV-libre.pdf?1631634044=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DCondicoes_habitacionais_e_urbanas_no_Bra.pdf&Expires=1731762167&Signature=beMRLDqTzYeSFOpmnLKkyc65smMe3J~uTPn8u0AXWj6lnG-70HonIhxzRnK76qdMY-OfxteUYxNrvEN0nqb~~Ezsr6hC2V09zpVu9ZXwSBFia4QKkZU4fO4aEVSijLuMo3JIWfla~xp0if8-Vbf6vGBcsSCk41oD8B2qbbqopp9RcRHSc~q7rLMjyFvoHpactjGsxp72XRMRfC7jJSMZ-

[V1E4C2U7KK1ZGuKWuqYz3oFB0B7ioYIzj0ptD~7Y8e-MXETUnX8ez1C6vdFs1NCu5LlcDmhRF-UGSg~afVaL~DLLoMQdQMKLpNzh8UqsVTk9MA2FoWJtH2QUJ58Ucc7gQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://v1E4C2U7KK1ZGuKWuqYz3oFB0B7ioYIzj0ptD~7Y8e-MXETUnX8ez1C6vdFs1NCu5LlcDmhRF-UGSg~afVaL~DLLoMQdQMKLpNzh8UqsVTk9MA2FoWJtH2QUJ58Ucc7gQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em 12 de mar. de 2024.

MARRARA, Thiago. Regionalização do saneamento básico no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, p. 275-290, 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/171963>. Acesso em: 12 de out. de 2024.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**, 249, 171–198, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v249.2008.2545>. Acesso em 12 de mar. de 2024.

MATO GROSSO. **Lei nº 7.358, de 13 de dezembro de 2000**. Autoriza a extinção da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso - Sanemat e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá (MT), 2000. Disponível em: <https://legislacao.mt.gov.br/mt/lei-ordinaria-n-7358-2000-mato-grosso-autoriza-a-extincao-da-companhia-de-saneamento-do-estado-de-mato-grosso-sanemat-e-da-outras-providencias#:~:text=AUTORIZA%20A%20EXTIN%C3%87%C3%83O%20DA%20COMPANHIA,SANEMAT%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%84NCIAS>. Acesso em: 15 de set. de 2024.

MATO GROSSO. **Lei nº 11.976, de 21 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação de Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Mato Grosso - URSB/MT, com fundamento nos arts. 2º, XIV e 3º, VI, “b”, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e do Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado do Mato Grosso (PROSAN/MT), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, Cuiabá/MT, 2022. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/1ebc7fe08d1588ff04258920004c6f45?OpenDocument>. Acesso em: 15 de set. de 2024.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SEINFRA do Estado de Mato Grosso – Sinfra/MT. **Sinfra-MT encaminha consulta aos municípios para realizar estudos sobre saneamento básico**. Cuiabá/MT, 08/05/2023. Disponível em: <https://www.sinfra.mt.gov.br/-/sinfra-mt-encaminha-consulta-aos-munic%C3%ADpios-para-realizar-estudos-sobre-saneamento-b%C3%AAsico>. Acesso em: 03 de out. de 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul – Sanesul. Sanesul e Aegea assinam contrato da Parceria Público Privada para universalização do esgotamento sanitário de MS. **Acom/Sanesul**. Campo Grande/MS, 05/02/2021. Disponível em: <https://www.sanesul.ms.gov.br/noticias/sanesul-e-aegea-assinam-contrato-da-parceria-publico-privada-para-universalizacao-do-esgotamento-sanitario-de-ms-5998>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 5.989, de 14 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a instituição de Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. Campo Grande/MS, 15/12/2022. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/legislacao/public/pdf-legislacoes/lei_n.5.989.pdf. Acesso em: 03 de out. de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos – AGEMS. **AGEMS avança na assinatura de convênios de manejo de resíduos sólidos e na regionalização do saneamento com os municípios de MS**. Campo Grande/MS, 20/03/2023. Disponível em: <https://www.agems.ms.gov.br/agems-avanca-na-assinatura-de-convenios-de-manejo-de-residuos-solidos-e-na-regionalizacao-do-saneamento-com-os-municipios-de-ms/>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. O padrão brasileiro de intervenção pública no saneamento básico. **Revista de Administração Pública**, 23(1), p. 84 a 102, 1989. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9371>. Acesso em: 10 de ago. de 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. Saneamento básico: repartição de competências para garantir a segurança sanitária e o direito à saúde. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**. 2023 jul./set.;12(3):14-28 Disponível em: <https://doi.org/10.17566/ciads.v12i3.1213>. Acesso em: 12 de mar. de 2024.

MENDONÇA, José Vicente Santos de; PENNA, Rodrigo Grieco. Parâmetros para a verificação do cumprimento da diretriz de regionalização à luz do novo marco normativo do saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 283, n. 2, p. 253-289, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/90399/86108>. Acesso em: 27 de set. de 2024.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Governos de Minas e Federal criam bloco regional do saneamento do Vale do Jequitinhonha para beneficiar 1,4 milhão de pessoas**. Belo Horizonte/MG, 28/10/2022. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/5340--governos-de-minas-e-federal-criam-bloco-regional-do-saneamento-do-vale-do-jequitinhonha-para-beneficiar-14-milhao-de-pessoas>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Projeto de Lei nº 2.884/2021**, 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/projetos-de-lei/PL/2884/2021>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

MINAS GERAIS. Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Água dos Vales. Saneamento e desenvolvimento para todos, **Anexo IV – Área de abrangência da concessão**. 2024. Disponível em: <https://aguadosvales.copasa.com.br/>. Acesso em: 12 de out. de 2024.

MIRANDA, Agélio Novaes de. **O direito fundamental ao saneamento básico e o novo marco legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços**. 2022. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas, 155f., 2022. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/jspui/bitstream/123456789/11720/1/O%20direito%20fundamental%20ao%20saneamento%20b%C3%AAsico%20e%20o%20novo%20marco%20legal%20do%20setor%3A%20arranjos%20jur%C3%ADdicos%20institucionais%2C%20federalismo%20de%20coopera%C3%A7%C3%A3o%20e%20a%20busca%20pela%20universaliza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os.pdf>. Acesso em: 03 de mar. de 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. edição - São Paulo, Atlas, 2003.

MOURA, Rosa; GORSODORF, Leandro Franklin, Questão Metropolitana, Panorama do Saneamento Básico no Brasil, **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**, Volume n.º 7, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, p. 133 a 177, 2011, p.134. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/panorama/vol_07_miolo.pdf. Acesso em: 11 de ago. de 2024.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa; MOURA, Arlete Soares Alves de; CARVALHO; Rodrigo Coelho de; HELLER, Léo. l. Desigualdade e discriminação no acesso à água e ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p.1-17, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2019.v35n4/e00100818/>. Acesso em: 01º de maio de 2024.

OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de; SOARES, Fabiana de Menezes. Será o saneamento básico uma espécie de serviço público de interesse local? Um estudo à luz da teoria das capacidades estatais aplicada aos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.gti.uniceub.br/RBPP/article/view/7111/pdf>. Acesso em: 15 de dez. de 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. O Direito Humano à Água e ao Saneamento: Marcos. **Programa da Década da Água da ONU-Água sobre Advocacia e Comunicação (UNW-DPAC)**. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_por.pdf. Acesso em: 01º de maio de 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução A/RES/64/292**, 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 11 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Agenda 21**. Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento, 2., 1992, Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 1992. 391 p. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.htm>. Acesso em: 21 de abr. de 2024.

PASTERNAK, Suzana. Habitação e saúde. **Revista USP**. 30(86), p. 51-66, 2016, p. 54-55. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/CHFxfxZBNt7kyDWRtSfXQFF/>. Acesso em: 21 de abr. de 2024.

PARAÍBA. **Lei complementar nº 168, de 22 de junho de 2021**. Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa/PB, 23 de junho de 2021. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/diretas/secretaria-de-infraestrutura-e-dos-recursos-hidricos/arquivos/LEICOMPLEMENTAR1682021MICRORREGIOESPARAIBA.pdf>. Acesso em: 29 de set. de 2024.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 182, de 27 de janeiro de 2023**. Altera a redação do artigo 8º e revoga os incisos VIII e XI do caput do artigo 7º, ambos da Lei Complementar nº 168, de 21 de junho de 2021. Diário Oficial do Estado da Paraíba, João Pessoa/PB, 28 de janeiro de 2023. Disponível em: https://sapl3.al.pb.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/15976/15976_texto_integral.pdf. Acesso em: 29 de set. de 2024.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 237, de 09 de julho de 2021**. Institui as Microrregiões dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Oeste, do Centro-leste e do Centro-litoral e suas respectivas estruturas de governança. Curitiba/PR, 2021. Disponível em: <https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/2021-07-09--Lei-Complementar-237--Parana.pdf>. Acesso em: 29 de set. de 2024.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **ADI 53958-45/2021**. Relatora: Des. Ana Lúcia Lourenço. Curitiba, Julgamento: 05/06/2023. Disponível em: <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000018785491/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0053958-45.2021.8.16.0000>. Acesso em: 29 de set. de 2024.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes e SIQUEIRA, Mariana de. O acesso universal e sustentável ao direito ao saneamento como caminho de construção do desenvolvimento. **Revista Jurídica**, vol. 04, nº. 49, Curitiba, 2017. pp. 145-159. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2289/1419>. Consulta em: 15 de abr. de 2024.

PIAUI. **Lei Complementar nº 262, de 30 de março de 2022**. Institui a Microrregião de Água e Esgoto do Piauí - MRAE e sua respectiva estrutura de governança, altera a Lei

Complementar nº 246, de 30 de dezembro de 2019. Diário Oficial do Governo do Estado do Piauí, nº 109, Teresina/PI, 06 de junho de 2022. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/5185/doe_202306.06.pmd.pdf. Acesso em: 29 de set. de 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0754696-30.2024.8.18.0000**. Teresina, 2024. Disponível em: <https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/wp-content/uploads/2024/05/6-ADI-0754696-30.2024.8.18.0000-legitimado-especial-ausencia-de-pertinencia-tematica-indeferimento-da-inicial.pdf>. Acesso em: 29 de set. de 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. Saraiva Educação SA, 2017.

POLLINI, Paula, CLAUZET, Mariana, BARBOSA, Eduardo Caetano. Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do Marco Regulatório (Lei nº 14.026/2020). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental - Ipea**, v. 29, n. 1, p. 127-138, jun. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12185/1/BRUA_29_Artigo_11_um_balanco_das_regionalizacoes.pdf. Acesso em: 03 de out. de 2024.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law**. Aspen Publishers. 2008.

QUEIROZ, Josiane Teresinha Matos de; SILVA, Priscila Neves; HELLER, Léo. Novos pressupostos para o saneamento no controle de arboviroses no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00223719, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2020.v36n5/e00223719/>. Acesso em: 19 de dez. de 2023.

REIS, Marli dos. **Esquistossomose, pobreza e saneamento**. 2018. Mestrado Profissionalizante – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.6.2019.tde-14112018-101155>. Acesso em: 20 abr. 2024.

REVISTA DE DIREITO DA PROCURADORIA GERAL. Parecer nº 02/15 – RTAM. Relator: Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas. Edição Especial nº 80: Desestatização dos serviços de saneamento básico. Rio de Janeiro, **Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR**, dezembro de 2021. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2022-volume-81-edicao-especial-desestatizacao-dos-servicos-de-saneamento-basico>. Acesso em: 30 de jun. de 2024.

RIBEIRO, Wladimir António. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia–RDPE, Belo Horizonte**, ano, v. 13, p. 229-251, 2015. Disponível em:

<https://www.stiueg.com/Documentos/7/O%20saneamento%20basico%20como%20um%20direito%20social.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2024.

RIBEIRO, Glaucia Maria de Araújo; MAIOR, Nicole Rabelo Souto; BRAGA, Louise Oliveira. Políticas Públicas e a efetivação do direito fundamental à água. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 17, n. 03, p. 64–84, 2022. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42512>. Acesso em: 17 ago. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.708, de 16 de setembro de 2021**. Autoriza o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento– CORSAN. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, 17/09/2021. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=72032&hTexto=&Hid_IDNorma=72032. Acesso em: 03 de out. de 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Editais - Divulgação dos Municípios que aderiram às Unidades Regionais de Serviços de Saneamento Básico - URSB's**. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 19/08/2022. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=759329>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

RODRIGUES, Regiane Lopes; TOMÁS, Welber; SAIANI, Carlos César Santejo. Desigualdades de acesso a serviços de saneamento básico nas mesorregiões mineiras e objetivos de desenvolvimento sustentável. Argumentos-**Revista do Departamento de Ciências Sociais da Unimontes**, v. 16, n. 2, p. 165-195, 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/215>. Acesso em: 03 de maio de 2024.

RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 1.200, de 13 de outubro de 2023**. Institui a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança. Diário Oficial do Estado de Rondônia. Porto Velho/RO, 14 de outubro de 2023. Disponível em: <https://diof.ro.gov.br/data/uploads/2023/10/Doe-Extraordinario-14-10-2023.pdf>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia – TJRO. **Processo Judicial Eletrônico nº 0813090-53.2023.8.22-0000**, Porto Velho, 2024.

RORAIMA. **Lei Complementar nº 300, de 14 de julho de 2021**. Institui a Microrregião de Água e Esgoto no âmbito do Estado de Roraima e suas respectivas estruturas de Governança, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Roraima -DOE/RR, 14 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417487>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

SAIANI, Carlos Cesar Santejo TONETO JÚNIOR, Rudinei. Evolução dos serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004): redução da desigualdade do acesso domiciliar? **Economia e Sociedade**, v.19, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/c3WbdYjbktSPqPtDtsK49Fk/>. Acesso: 15 de abr. de 2024.

SAIANI, Carlos Cesar Santejo; TONETO JÚNIOR, Rudinei; RODRIGUES, Regiane Lopes. Desafios ao cumprimento das metas de universalização do saneamento básico ratificadas pelo novo marco legal do setor. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 14, n. 4, p.1-21, 2023. Disponível em: <https://racef.fundace.org.br/index.php/racef/article/view/1119/pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p. 327–360, 2009. DOI: 10.5007/2177-7055.2009v30n59p327. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p327>. Acesso em: 3 maio 2024.

SANESUL. Municípios têm até 31 de marços para aderir à regionalização de saneamento básico. **Sanesul**, 13/02/2023. Disponível em: <https://www.sanesul.ms.gov.br/noticias/municipios-tem-ate-31-de-marco-para-aderir-a-regionalizacao-do-saneamento-basico-7718#:~:text=Os%20munic%C3%ADpios%20de%20Mato%20Grosso,do%20Sul%2C%20Tacu%20e%20Maracaju>. Acesso em: 14 de set. de 2024.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 040/2023**. Florianópolis/SC, 2023. Disponível em: <https://portalelegis.alesc.sc.gov.br/proposicoes/5naDX/documentos>. Acesso em: 09 de nov. de 2024.

SANTA CATARINA. Gabinete do Governador. **Mensagem nº 687**. Florianópolis/SC, 16 de out. de 2024. Disponível em: <https://portalelegis.alesc.sc.gov.br/proposicoes/5naDX/documentos>. Acesso em: 09 de nov. de 2024.

SANTOS, Patrick Leite; SAIANI, Carlos Cesar Santejo; VIEIRA, Ednando Batista; PIORSKI, César Ricardo Leite. Conscientização e serviços ambientalmente adequados: evidências para acesso a saneamento no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v.34, n.1, 2021. Disponível em: <https://raco.cat/index.php/Revibec/article/view/387018/480424>. Acesso em: 3 maio. 2024.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 1.025, de 07 de dezembro de 2007.** Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências. Assessoria Técnico-Legislativa, São Paulo/SP, 7 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/compilacao-lei.complementar-1025-07.12.2007.html>. Acesso em: 19 de out. de 2024.

SÃO PAULO. **Decreto nº 67.880, de 15 de agosto de 2023.** Altera o Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021, que regulamenta a Lei nº 17.383, de 5 de junho de 2021, para dispor sobre a adesão dos Municípios às respectivas Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAEs e sobre a estrutura de governança interfederativa de que trata o artigo 5º da referida lei e dá providências correlatas. Casa Civil do Estado de São Paulo, São Paulo, 15 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67880-15.08.2023.html>. Acesso em: 19 de out. de 2024.

SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. **Desestatização da Sabesp é concluída com recordes e benefícios imediatos à população.** São Paulo, 23 de julho de 2024. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/2024/07/governo-de-sp-conclui-desestatizacao-da-sabesp-com-recordes-e-beneficios-imediatos-a-populacao/>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

SÃO PAULO. Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. **UNIVERSALIZASP: 109 Municípios aderem ao Programa.** São Paulo/SP, 25/10/2023. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/2023/10/universalizasp-109-municipios-aderem-ao-programa/>. Acesso em: 27 de set. de 2024.

SERGIPE. **Lei Complementar nº 398, de 29 de dezembro de 2023.** Reorganiza as Microrregiões de Saneamento Básico de Sergipe, instituindo a Microrregião de Saneamento Básico – Microrregião de Água e Esgoto de Sergipe - MAES e sua respectiva estrutura de governança, altera a Lei Complementar nº 176, de 18 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a instituição das Microrregiões de Saneamento Básico, relativas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá providências correlatas. Aracaju/SE, 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://legison.pge.se.gov.br/uploads/atos/29216/LC-398-2023.pdf>. Acesso em: 03 de out. de 2024.

SERGIPE. Tribunal de Justiça de Sergipe - TJSE. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0003475-54.2024.8.25.0000**, 2024. Disponível em: <https://www.tjse.jus.br/portal/consultas/nova-consulta-processual>. Acesso em: 19 de out. 2024.

SILVA, Valéria Andrade; ESPERIDIÃO, Fernanda. Saneamento básico e seus impactos na mortalidade infantil e no desenvolvimento econômico da região Nordeste. **Scientia Plena**, v. 13, n. 10, 2017. Disponível em: <https://scientiaplenu.org.br/sp/article/view/3757/1855>. Acesso em: 23 nov. 2023.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 66, p. 5-23, 2008. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/315/303>. Acesso em: 10 de ago. de 2024.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. **Política de saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências/Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/iciet/17936/ve_Ana_Sousa_ENSP_2011.pdf;jsessionid=node0d66bu1kyr7uzdh2zwdnjpz23350068.node0?sequence=1. Acesso em: 23 nov. 2023.

SOUSA, Milka Brasil Costa, CARNIELLO, Monica Franchi, RODRIGUES, Marilsa de Sá. Índices das arboviroses na região Norte do Brasil no ano de 2019 a perspectiva do desenvolvimento sustentável. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 100–122, 2021. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/25141>. Acesso em: 23 abr. 2024.

SOUZA, Rafael Morales de. Serviços públicos de saneamento básico: Uma análise do regime jurídico da Titularidade e dos contratos administrativos de descentralização administrativa sob o enfoque da Lei nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento). **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, 9(8), 399–420, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i8.10848>. Acesso em: 12 de mar. de 2024.

SOUZA, Rodrigo de, TOJAL, Sebastião Botto de Barros, MONTEIRO, Vera Cristina Caspari, CORRÊA, Hector Augusto Berti, COELHO, Juliana Santos Pinto, ALVES, Karen Amaral, BALOG, Lucas Gabriel Campos. A nova regionalização do saneamento básico no Brasil: os Estados despontam como coordenadores da cooperação interfederativa. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 191-253, jul./set. 2023.

TOCANTIS. **Lei nº 4.293, de 6 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a instituição de unidades regionais para a prestação regionalizada de saneamento básico no Estado do Tocantins, e adota outras providências. Diário Oficial nº 6.467, Palmas, 2023. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_4293-2023_68843.PDF#:~:text=DEZEMBRO%20DE%202023,-Publicado%20no%20Di%C3%A1rio%20Oficial%20n%C2%BA%206.467%20de%2011%2

[F12%2F2023,Tocantins%2C%20e%20adota%20outras%20provid%C3%AAsncias](#). Acesso em: 15 de set. de 2024.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, p. 61-89, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/N7LsY44n4sQLmsw6yJt3dS/?format=pdf&lang=pt>. . Acesso em: 23 abr. 2024.

TONETO JÚNIOR, Rudinei Toneto; SAIANI, Carlos César Santejo. Restrições à expansão dos investimentos no saneamento básico brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 37, n. 4, p. 572-591, 2006. Disponível em: <https://g20mais20.bnb.gov.br/revista/ren/article/view/674/533>. Acesso em: 03 de jan. de 2024.

TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. **Texto para Discussão nº 922**, IPEA, Brasília, 2002. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0922.pdf. Acesso em: 15 de dez. de 2023.

UHR, Júlia Gallego Ziero; SCHMECHEL, Mariana; UHR, Daniel de Abreu Pereira. Relação entre saneamento básico no Brasil e saúde da população sob a ótica das internações hospitalares por doenças de veiculação hídrica. **RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**. v. 7, n. 2, p. 01-16, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/304618159_Relacao_entre_saneamento_basico_no_Brasil_e_saude_da_populacao_sob_a_otica_das_internacoes_hospitalares_por_doencas_de_veiculacao_hidrica. Acesso em: 01º de maio de 2024.

VIEIRA, Luciana Merçon. **Regionalização do saneamento básico: as microrregiões e suas autarquias**. Dissertação de mestrado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 185 p., São Paulo/SP, 2024. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/35606>. Acesso em: 12 de out. de 2024.

YIP, César, and Mariana Yokoya Simoni. Direito Internacional dos direitos humanos e direito à água: Uma Perspectiva Brasileira.” **Anuario colombiano de derecho internacional**. 9 (2016): 167–195. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/view/4495/3225>. Acesso em: 01º de maio de 2024.