

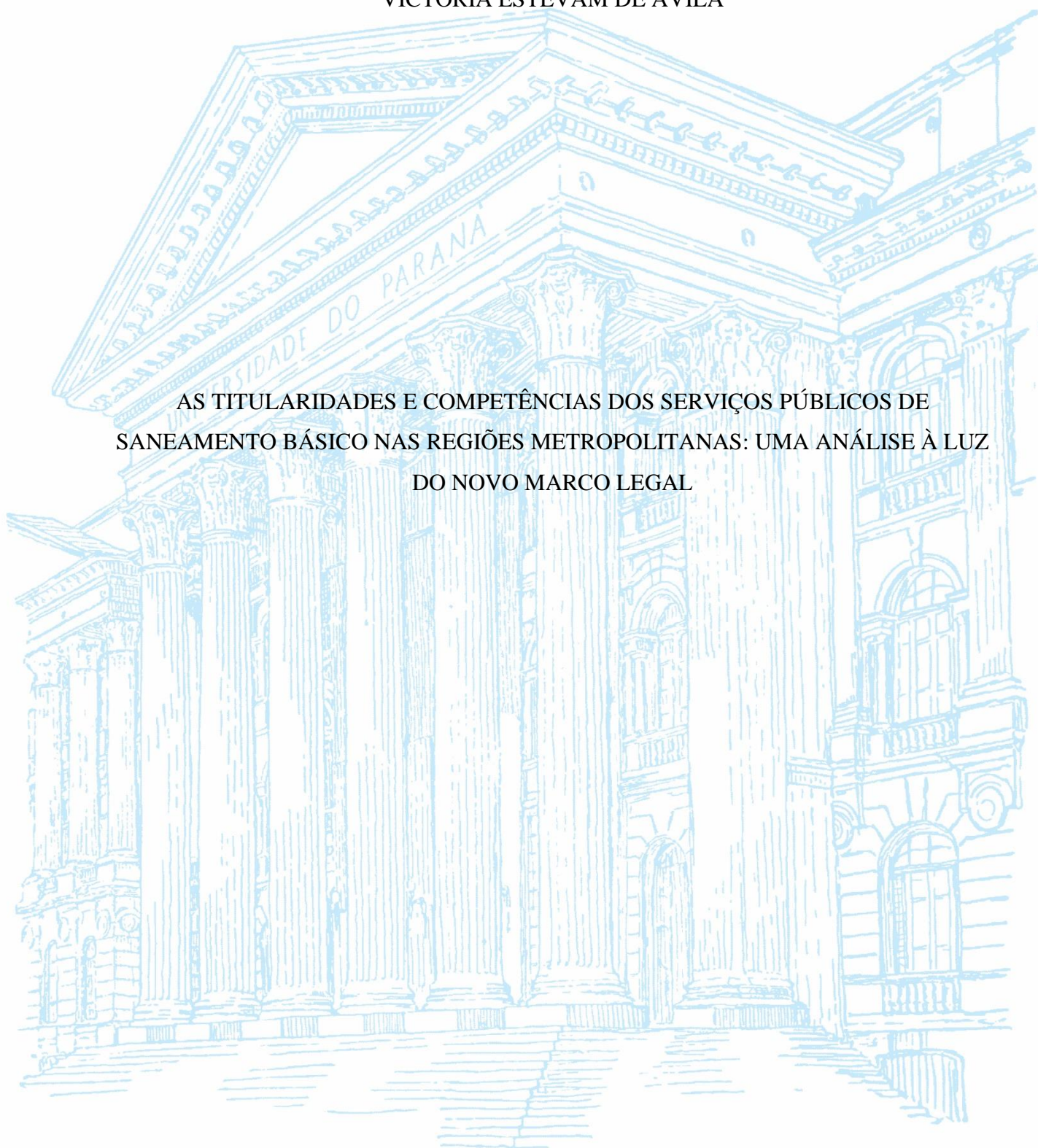
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VICTORIA ESTEVAM DE AVILA

AS TITULARIDADES E COMPETÊNCIAS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE
SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS: UMA ANÁLISE À LUZ
DO NOVO MARCO LEGAL

CURITIBA

2021



VICTORIA ESTEVAM DE AVILA

AS TITULARIDADES E COMPETÊNCIAS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE
SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS: UMA ANÁLISE À LUZ
DO NOVO MARCO LEGAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel, Curso
de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Angela Cassia Costaldello

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

AS TITULARIDADES E COMPETÊNCIAS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS: UMA ANÁLISE À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL

VICTORIA ESTEVAM DE AVILA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Prof.^a Dr.^a Angela Cassia Costaldello
Orientadora



Prof.^a Dr.^a Daniele Regina Pontes
1º Membro



Prof.^a Dr.^a Karin Käsmayer
2º Membro

Curitiba, 31 de março de 2021.

À minha avó Iracy (in memoriam), por todo o amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais - Jane e Luiz Antônio - por toda a dedicação e apoio durante a minha vida e, ainda, pela motivação em momentos de desafio. Nada seria possível sem vocês.

Aos meus irmãos que tanto amo: Ana, Eve, Fer, Leo e Luis, por todo amor, amizade, cuidado e apoio durante todos esses anos. Sou feliz em dividir esse sonho com cada um de vocês.

À Prof.^a Angela Cassia Costaldello, pelas oportunidades de orientação, pelos ensinamentos e carinho durante a minha trajetória acadêmica.

Ao meu amigo Marcus Passos que me ajudou a superar desafios e me incentivou a ir além. Obrigada por tanto!

Àqueles que, de alguma forma, contribuíram no meu desenvolvimento acadêmico e na realização deste trabalho.

A Deus.

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo contribuir com a discussão acerca das titularidades e competências dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas e identificar as soluções adotadas pela Lei n.º 14.026/2020 - Novo Marco Legal do Saneamento Básico. A pesquisa foi realizada a partir de um recorte temático sobre os serviços públicos de saneamento básico, sendo analisados apenas os serviços de abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário. Ainda, excluiu-se da análise as competências constitucionais relativas aos recursos hídricos. Em relação ao referencial teórico, o estudo foi realizado tendo como base os conceitos de serviço público, saneamento básico, região metropolitana e governança interfederativa. Aplicou-se a abordagem dedutiva, sendo realizada a análise dos dispositivos constitucionais, infraconstitucionais, além de jurisprudência. Os resultados obtidos demonstram que os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem ser prestados sob o regime de direito público, estando a sua prestação vinculada à promoção do princípio da dignidade humana. De acordo com o Novo Marco Legal do Saneamento Básico são considerados titulares dos serviços de saneamento os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar, no caso de interesse comum.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Titularidades. Regiões Metropolitanas. Novo Marco Legal do Saneamento.

ABSTRACT

The present study aimed to contribute to the discussion about the ownership and competencies of basic sanitation services in metropolitan regions and identify the solutions adopted by Law No. 14,026/2020 - New Legal Framework for Basic Sanitation. The research was carried out based on a thematic section on public services of basic sanitation, being analyzed only the services of drinking water supply and sanitary sewage. Furthermore, the constitutional competences related to water resources were excluded from the analysis. Regarding the theoretical framework, the study was carried out based on the concepts of public service, basic sanitation, metropolitan region and interfederative governance. The deductive approach was applied, and the analysis of constitutional, infraconstitutional provisions, as well as jurisprudence, was performed. The results obtained show that public water supply and sewage services must be provided under the regime of public law, and their provision is linked to the promotion of the principle of human dignity. According to the New Legal Framework of Basic Sanitation, municipalities and the Federal District are the holders of sanitation services, in the case of local interest; and the State, together with the municipalities that effectively share operational facilities that are part of metropolitan regions, urban agglomerations and microregions, instituted by complementary law, in the case of common interest.

Keywords: Basic Sanitation. Entitlements. Metropolitan Regions. New Legal Framework.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO	12
2.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO	12
2.2	ÁGUA E ESGOTO: UM DIREITO FUNDAMENTAL.....	15
3	COMPETÊNCIAS E TITULARIDADES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	16
3.1	DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS.....	16
3.1.1	Competências em matéria de saneamento	17
3.2	A QUESTÃO DA TITULARIDADE.....	19
3.2.1	A tese da titularidade municipal e o interesse local.....	19
3.2.2	A tese da titularidade do estado: interesse comum	20
4	GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NAS REGIÕES METROPOLITANAS.....	21
4.1	O papel do Supremo Tribunal Federal na prestação dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas	21
4.1.1	Estatuto da Metrópole: a moldura da governança interfederativa.....	24
4.2	AFINAL, O QUE DIZ O NOVO MARCO LEGAL?	26
4.2.1	Interesse Comum e Interesse Local	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
6	REFERÊNCIAS	31

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico é um dos setores mais atrasados da infraestrutura brasileira. De acordo com o SNIS 2019, cerca de 35 milhões de brasileiros não tem acesso a água tratada e 100 milhões não têm acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgoto¹. Estima-se que a cada 100 litros de água captada e tratada no país, 38,5% são perdidos em razão de rompimentos, furtos e outros danos na rede de distribuição. Apesar de que 69% da população seja atendida com rede coletora de esgoto, apenas 46,3% do esgoto gerado passa por tratamento².

Diante desse cenário deficitário é aprovada a Lei Federal n.º 14.026/20, em julho de 2020, que institui o chamado Novo Marco Legal do Saneamento Básico.³ A nova lei incorpora na legislação preocupações comuns entre os investidores do setor, entre elas uma das mais controvertidas e complexas: a titularidade da prestação do serviço público de saneamento básico.

Nesse contexto, tem-se por objetivo verificar de que maneira o Novo Marco Legal trabalha com as questões afetas à titularidade dos serviços públicos de saneamento básico - abastecimento de água e esgotamento sanitário - nas regiões metropolitanas. Mais especificamente, busca-se analisar: i) o serviço público de saneamento básico no Brasil; ii) a divisão constitucional de titularidades e competências em matéria de saneamento; iii) panorama da governança interfederativa; e iv) soluções do Novo Marco Legal do Saneamento. Para tanto, é fundamental que essa análise se dê em observância aos princípios e disposições constitucionais, às leis infraconstitucionais e à jurisprudência.

Para fins didáticos, o trabalho é dividido em três partes. Na primeira parte, são apresentadas breves considerações acerca do conceito de “serviço público” e o seu respectivo regime jurídico de prestação. Na mesma oportunidade, discorre-se acerca dos serviços de “saneamento básico” e sua elevação ao rol dos direitos fundamentais. Destaca-se, no ponto, que os conceitos de ‘serviço público’ e ‘saneamento básico’ são utilizados no presente estudo por meio da revisão de literatura, bem como a abordagem sobre a natureza dos serviços.

Posteriormente, na segunda parte, é abordada a questão das titularidades e competências, a começar pela retomada da repartição de competências da Constituição Federal

¹ ABCON E SINDCON. **Panorama da Participação Privada no Saneamento Básico no Brasil**. RANKING 2020. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2019/04/PANORAMA2019low.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2021.

² *Ibidem*.

³ Lei n.º 14.026, de 26 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento do saneamento básico** dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jul. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

de 1988. Ademais, realiza-se uma análise das competências constitucionais em matéria de saneamento básico, excluindo-se, no ponto, as competências relativas aos recursos hídricos. São analisadas, em particular, as disposições contidas nos artigos 21, inciso X; 23, inciso IX; 30, inciso V; 25,§3º, extraíndo-se os conceitos de interesse local, interesse comum, relevantes para compreender as soluções adotadas pelo sistema jurídico.

Na terceira parte, trata-se da problemática evidenciada a partir da ausência de definição legal a respeito da titularidade dos serviços públicos de interesse comum. Analisa, a partir deste momento, o papel assumido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI n.º 1842-RJ, na prestação dos serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas. Para além, é analisada a Lei Federal n.º 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), a qual fornece importantes conceitos como ‘gestão associada’, ‘função pública de interesse comum’. Em último ponto, são expostas as principais mudanças instituídas através do Novo Marco Legal de Saneamento Básico e quais as respostas trazidas em face da prestação de serviço de saneamento nas regiões metropolitanas.

Por fim, será apresentada a conclusão obtida com o presente trabalho de pesquisa.

2 O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO

Neste capítulo, buscar-se-á analisar de que maneira o ordenamento jurídico vem acolhendo o serviço público de saneamento básico, abordando os dispositivos constitucionais e a legislação infraconstitucional aplicável à matéria, com foco específico na natureza jurídica da prestação dos serviços de água e esgoto, na titularidade dos serviços e nas competências constitucionais.

A investigação sobre o posicionamento do Estado brasileiro envolvendo o saneamento básico passa, obrigatoriamente, pela análise da Constituição Federal, fonte de todo o ordenamento jurídico pátrio e fruto das forças políticas dominantes no momento histórico em que é promulgada.

Com efeito, a ordem jurídica deve ser interpretada de acordo com os valores impressos na Constituição de 1988 e com vistas à realização dos fundamentos e objetivos previstos em seus artigos 1º e 3º.⁴ O mesmo ocorre com os serviços de água e esgoto, considerando a essencialidade e externalidades ligadas à consecução de outros direitos fundamentais.

2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO

Primeiramente, cumpre tecer alguns comentários a respeito do conceito de serviço público para então apontar os fundamentos utilizados pelo legislador para enquadrar os serviços de distribuição de água e tratamento de esgoto como serviço público.

Desde a Escola do Serviço Público na França, o conceito de serviço público tem sofrido inúmeras transformações ao longo do tempo, estas relacionadas, principalmente, ao modelo de Estado adotado (mais ou menos intervencionista), ao contexto social, político e econômico de cada país.

A doutrina apresenta diversas concepções de serviço público, umas mais amplas e outras mais restritivas. Ribas (2007) explica que para Léon Duguit, o serviço público seria

⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político [...]. (BRASIL, 1998).

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1998).

sinônimo de Administração Pública, de modo que o conteúdo material do serviço seria peça chave para qualificar toda a atividade desempenhada pelo Estado e dependente do governante para seu cumprimento, com o objetivo de satisfação coletiva, como serviço público. Já para Gaston Jezé, a caracterização do serviço público decorria do critério legal e não material, ou seja, do regime especial fixado pelo governante para determinar que se tratava de serviço público (RIBAS, 2007).⁵

Sendo assim, a escola francesa deixa como herança um serviço público constituído por elementos: subjetivo (o qual se relaciona com aquele que presta o serviço público); material (destaca-se pela atividade que satisfaz os interesses da coletividade); e formal (que diz respeito ao regime jurídico ao qual se submete o serviço público). Ou seja, conforme observa Di Pietro (2012), o serviço público abrangia as atividades de interesse geral, prestadas pelo Estado sob o regime publicístico.⁶

Em que pese as influências importadas do Direito Administrativo francês no Direito Público Brasileiro, a discussão sobre serviço público no Brasil não é voltada para caracterização como fundamento essencial da ação estatal, mas como técnica de intervenção do Estado vinculada a determinados objetivos sociais. Com isso, a questão do serviço público na França busca justificar e fundamentar a existência do próprio Estado, enquanto no Brasil, o debate instaurado é focado na noção material ou formal dos serviços públicos.

Defensora da concepção formal de serviço público, Di Pietro o define

[...] como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime total ou parcialmente público. (DI PIETRO, 2006, p. 113)⁷

Em contrapartida, sob a ótica materialista, Grau (2003) conceitua serviço público como “[...] atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social” (p. 266)⁸. Seguindo a mesma linha, Lima (1982) concebe serviço público como sendo “[...] todo serviço existencial, relativamente à sociedade, ou, pelo menos,

⁵ RIBAS, P. H. O serviço público como meio de concretização de direitos fundamentais. In: BACELLAR FILHO, R. F.; BLANCHET, L. A. (Coord.). **Serviços públicos: estudos dirigidos**. Organizadores: Daiana Trybus, Paulo Henrique Ribas e Rodrigo Pironti Aguirre de Castro, Belo Horizonte: Fórum, p. 65-105, 2007, p. 70-71.

⁶ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 104.

⁷ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

⁸ GRAU, E. R. Constituição e Serviço Público. In: GRAU, E. R. et al. **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 266.

assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou por outra pessoa administrativa” (p. 82).⁹

Na visão de Bandeira de Mello (2009), a questão da materialidade se mostra insuficiente, de modo que “a noção de ‘serviço público’ depende inteiramente da qualificação que o Estado (nos termos da Constituição e das leis) atribuiu a um tipo de atividade.” (275-276).¹⁰ Por tais razões, o autor apresenta a seguinte conceituação:

[...] toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 687).¹¹

Apesar da opção do constituinte originário de 1988 em não adotar um conceito de serviço público, verifica-se que a norma constitucional estabelece atividades que expressamente são reservadas ao Poder Público, em razão do interesse público (ARAGÃO, 2013).¹²

Nas lições de Justen Filho (2005):

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinadas a pessoas indeterminadas e executada sob o regime de direito público. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 345).¹³

É possível concluir, portanto, que os serviços públicos são um conjunto de atividades prestadas pela Administração Pública ou por seus delegados, com o objetivo de satisfazer necessidades, essenciais ou secundárias, voltadas para a promoção do bem-estar da coletividade, com base na Constituição da República.

⁹ LIMA, R. C. **Princípios de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 82

¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e sua feição constitucional no Brasil. In: **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, p. 270-288, 2009, p. 275-276. Ainda segundo o autor: “Se o direito positivo de um dado País qualifica a atividade tal ou qual como sendo serviço público, é da mais completa e total irrelevância para o intérprete, para o aplicador do Direito, se, acaso, em outros países diversa for sua qualificação” (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 309).

¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 68, de 21.12.2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 687.

¹² Sobre o elenco de serviços públicos ver: ARAGÃO, A. S. de. **Direito dos Serviços Públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 619p.

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 345.

2.2 ÁGUA E ESGOTO: UM DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal da República, em seu Art. 6º, inclui o direito à saúde como forma de ampliar o conceito de direito social, alcançando, assim, o bem-estar social e justiça social.¹⁴ Com efeito, o Art. 200¹⁵ reconhece expressamente o saneamento básico como fator determinante e condicionante da saúde.

Em razão de sua essencialidade, os serviços públicos de água e esgoto podem ser considerados, para além de um serviço público, uma “função pública” (MARQUES NETO, 2005, p. 309)¹⁶, tendo em conta que o acesso aos referidos serviços está diretamente ligado à consecução do princípio da dignidade da pessoa humana, que orienta os demais direitos fundamentais, dentre eles o direito à vida, à liberdade, à igualdade e saúde.

No mesmo sentido, Justen Filho (2005) evidencia o “vínculo indissociável entre saneamento básico e direitos fundamentais” os quais se traduzem “na atribuição a todo e qualquer indivíduo de condições de sobrevivência como ‘sujeito’ (e não como ‘objeto’) da vida” (p. 208)¹⁷. Isso envolve:

[...] o fornecimento de utilidades materiais e imateriais que assegurem a existência saudável e a proteção possível contra os fatores nocivos do meio-ambiente circundante, de modo a propiciar o desenvolvimento de todas as potencialidades individuais e coletivas. Por mais problemática que seja a definição do conteúdo dos direitos fundamentais, é inquestionável que um aspecto essencial envolve o que se poderia denominar de “direito à vida”. Todos têm direito a ver respeitadas as condições necessárias à manutenção da própria existência. (*Ibidem*).¹⁸

Sendo assim, o direito ao saneamento básico se traduz em um dever do Estado (SARLET E FENSTERSEIFER, 2011)¹⁹ e, portanto, se enquadra entre os serviços públicos,

¹⁴ “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1998).

¹⁵ “Art. 200 - Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] IV - Participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.” (BRASIL, 1998).

¹⁶ Marques Neto (2005) sustenta que Constituição Federal estabelece duas acepções de serviços públicos. Sendo assim, teríamos serviços públicos: em “sentido amplo” (função pública), quando a incumbência prestacional é do Estado em caráter indelegável, o qual não pode ser caracterizado como atividade econômica (e.g. segurança pública); e em “sentido mais restrito” quando os serviços (públicos) são uma espécie do gênero “atividade econômica” e, portanto, “delegáveis à opção do Poder Público”. (p. 309).

¹⁷ JUSTEN FILHO, M. **Parecer sobre a minuta do Projeto de Lei nº 5296/2005**: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico - PNS. *In*: Brasil: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Ministério da Cidades, 2005. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article>. Acesso em: 21 mar. 2021.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ O direito humano – e fundamental - à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo e o desfrute dos demais direitos humanos” (p. 117).

pois de acordo com Carvalho (2010) “o que determina se uma atividade é ou não serviço público não é somente a sua natureza, nem muito menos o seu regime jurídico, mas sim as condições pelas quais esse serviço é assegurado” (p. 94)²⁰.

Por tais razões, os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem ser prestados sob o regime de direito público, estando sua prestação vinculada a critérios constitucionais e legais estabelecidos.

3 COMPETÊNCIAS E TITULARIDADES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Passa-se, a partir de agora, à análise das competências e titularidades dos serviços públicos de saneamento básico. O que se pretende, aqui, não é um esvaziamento das matérias atinentes ao setor de saneamento básico, mas sim, analisar de que maneira a Constituição Federal de 1988 distribuiu, entre os entes federados, as competências para a prestação dos serviços de água e esgoto.

Outrossim, busca-se elucidar as principais teses e problemáticas no tocante a titularidade, especialmente quando se trata de interesse local, comum ou quando é instituída uma região metropolitana.

3.1 DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

Consoante o disposto no Art. 1º da Constituição de 1988, o Brasil constitui uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Buscando assegurar a autonomia legislativa, administrativa e política dos entes federados que o texto constitucional adotou um sistema complexo de escalonamento de competências²¹, reunindo critérios horizontais e verticais à sua distribuição entre os entes federados.

Neste aspecto, a Federação Brasileira pressupõe a integração e colaboração entre os entes federados. Isso autoriza conceber, como argumenta Justen Filho (2005), “[...] o federalismo à luz do princípio da subsidiariedade, o que conduz à rejeição de competências federativas absolutamente estanques” (p. 200), devendo a lógica ser aplicada especialmente aos serviços de saneamento básico.

²⁰ CARVALHO, V. M. de. **O Direito do Saneamento Básico**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 94.

²¹Considerado por Silva (2002) “o ponto nuclear da noção de Estado Federal”. (p. 75) .

3.1.1 Competências em matéria de saneamento

Esclarece-se, inicialmente, que não se abordará sobre as competências constitucionais relativas aos recursos hídricos, considerando que estas, em que pese determinantes para o saneamento básico, possuem legislação própria e formalmente “não integram os serviços de saneamento básico” (BRASIL, 2007)²².

O saneamento básico figura como serviço público de interesse social, cujo acesso deve ser universalizado e, portanto, “[...] ainda que quando exista competência privativa para um determinado ente federado, deverá dita competência ser executada de modo a assegurar a realização dos interesses conjuntos de todos os demais entes federados.” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 204).²³

De acordo com o Art. 21, inc. X, a União detém competência material exclusiva para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, bem como “instituir diretrizes²⁴ para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”²⁵ (FACHIN, 2018; BRASIL, 1988). Desse modo, cabe a União coordenar as ações de implementação da política pública relativa ao setor de saneamento básico com abrangência nacional. (CARVALHO, 2010, p. 374).²⁶

²² Art. 4. Lei 11.445/2007.

²³ JUSTEN FILHO, M. **Parecer sobre a minuta do Projeto de Lei nº 5296/2005**: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico - PNS. In: Brasil: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Ministério da Cidades, 2005, p. 204. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/diretrizes.html>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁴ O STF já prestigiou o termo “diretrizes” como técnica para definir competências em várias ocasiões, inclusive em termos de controle de constitucionalidade de normas e ações federais, estaduais e municipais. Por exemplo, em *política urbana*: “[...] 3. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares. 4. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la.” (ARE 908144 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 27.08.2018).

²⁵ “Art. 21. Compete à União: [...] XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. (BRASIL, 1988).

²⁶ CARVALHO, V. M. de. **O direito do saneamento básico**. Coleção Direito Econômico e Desenvolvimento. Vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

Neste ponto, Barroso (2002) adverte que “[...] ‘instituir as diretrizes’ não autoriza a União a exaurir o tema, de modo a esvaziar a autonomia dos entes federativos competentes para prestar o serviço” (p. 220).²⁷

Para Petian (2017), em se tratando de saneamento básico, as normas dizem respeito aos princípios e regras cuja finalidade reside em disciplinar a atuação e interrelação dos entes federativos na regulação, planejamento, gestão e execução de tais serviços, bem como a orientação na elaboração de normas suplementares e locais de competência estadual e municipal.²⁸

Por consequência, a União tem fruído das competências resguardadas no Art. 21, inc. IX e X, a saber: em matéria de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) e o Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089/2015). Da mesma maneira, quanto ao saneamento básico, a União editou a Lei n.º 11.445/2007, conhecida como “Lei do Saneamento Básico”; “Marco Legal do Saneamento”, recentemente alterada pela Lei n.º 14.026/2020, que será tratada adiante.

De modo especial, o Art. 23, inciso IX, atribuiu competência comum aos entes federados para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições de saneamento básico” (BRASIL, 1998).²⁹ A respeito disso, Barroso (2002) destaca que “a norma não se refere à titularidade do serviço, mas a possibilidade de uma ação de quaisquer dos entes estatais visando ao melhor resultado da matéria” (p. 220).³⁰

Pela leitura do Art. 30, incisos I e V, os municípios são competentes para “legislar sobre assuntos de interesse local”, bem como para “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, 1998). Apesar de se tratar de uma

²⁷ “Em síntese, é possível assentar que a Constituição de 1988 concentrou na União a maioria absoluta das competências legislativas em matéria de águas, desde a referência genérica a águas que consta do art. 22, inc. IV, passando pela criação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, inc. XIX), a definição de critérios para a outorga do uso da água (art. 21, inc. XIX), a proteção ambiental e o controle da poluição (art. 24, inc. I) e as diretrizes para o saneamento básico (art. 21, XX). Aos Estados compete tratar concorrentemente da proteção ambiental e controle da poluição, na forma como dispõem os parágrafos do art. 24. Os Municípios não merecem qualquer menção específica nessa distribuição, salvo se remanesce, em todo tempo, sua competência geral para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, como lhe autoriza o art. 30, inc. II, da Carta de 1988.” (BARROSO, 2002, p. 220).

²⁸ PETIAN, Angélica. O alcance e os limites da competência da União para legislar sobre saneamento. **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**, 2017, p. 360.

²⁹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

³⁰ BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. IDAF – Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal, v. 2, n. 15, p. 216-229, 2002.

atribuição genérica para todos os serviços de interesse local, tem-se, na visão de Barroso (2002), que o serviço de saneamento está contido nessa lógica:

[...] todo serviço público que não esteja expressamente afetado a outro ente federativo e que possa ser caracterizado como de predominantemente interesse local, relativamente ao interesse dos Estados e da União, será da competência dos Municípios. A regra vale, naturalmente, para os serviços afetos ao saneamento básico. (p. 220)

O Art. 25, §3º, delega aos Estados membros a competência, mediante lei complementar, para implementar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, cogitando a integração da “organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. (BRASIL, 1998).³¹

Contrapondo à lógica anteriormente apresentada, a norma permite a integração de competências e de atuação e coordenação entre os entes federados para a satisfação de necessidades e interesses comuns. Nesse aspecto, em respeito à composição federativa, “as diversas ordens são co-titulares dos diversos interesses, ainda que se possa reconhecer a uma delas a privatividade no exercício de determinadas competências” (JUSTEN FILHO, 2005).

Embora o texto constitucional faça referência a outros serviços públicos de interesse comum – saúde, educação, assistência –, a serem organizados conjuntamente ou mediante atuação coordenada entre as diversas órbitas federativas, é o serviço público de saneamento quem protagoniza um dos maiores embates quanto à titularidade em áreas de interesse comum.

3.2 A QUESTÃO DA TITULARIDADE

Entendida como uma das questões mais complexas do setor de saneamento, a titularidade passar-se-á, à análise mais aprofundado a respeito da titularidade, delimitando-se, assim, qual o ente federado responsável pela prestação do serviço.

3.2.1 A tese da titularidade municipal e o interesse local

O município será o titular do serviço de saneamento básico quando “não estiver expressamente afetado a outro ente federativo e que possa ser caracterizado como predominante interesse local, relativamente ao interesse dos Estados e da União”(Ibidem).³²

³¹ Art. 25, §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.

³² Ibidem nota 29.

No que concerne ao interesse local, explica Meirelles (1988, p. 262):

“O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é da competência do Município. [...] A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da *predominância do interesse*, e não o da *exclusividade*, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço”. (grifos no original).

Os serviços de saneamento básico, consistentes na distribuição de água e esgotamento sanitário, podem figurar como sendo de interesse local, pois, de acordo com Justen Filho (2005), “são aqueles cuja prestação incumbirá de modo privativo a um determinado Município.” (p. 209).³³

Vale lembrar que o conteúdo do Art. 30 (acima transcrito) traduz o regime municipalista empregado na Constituição de 1988, cuja consolidação se deu através do Art. 34, inc. VII, alínea “c”. No entanto, a exceção à esta regra se verifica nos Municípios integrantes de regiões metropolitanas, fato que ainda gera muita insegurança para os atuantes do setor de saneamento e que será abordado em capítulo posterior.

3.2.2 A tese da titularidade do estado: interesse comum

Tem-se que o desenvolvimento socioeconômico, ao lado do crescimento das grandes metrópoles e da multiplicação dos municípios, produziu um fenômeno peculiar no que se refere aos serviços públicos de saneamento básico.

Nas situações em que o serviço de saneamento básico tiver repercussões para além dos limites municipais, a competência será estadual. O assunto fica bem evidente no caso do abastecimento de água, por exemplo, em que a bacia hidrográfica de captação atende a mais de um município. Em grande parte do país, os dutos de transporte do líquido ultrapassam os limites municipais - permitindo o seu fornecimento à uma pluralidade de municípios -, e por esse motivo necessitam de uma cooperação entre os entes federados.

Foi a partir dessas situações de “interesse comum” que a Constituição previu a possibilidade de instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião no Art. 25, §3º (BRASIL, 1998) na tentativa de oferecer uma solução quanto à titularidade. Salienta-se, no caso dos serviços que não ultrapassam o território de um único município,

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer sobre a minuta do Projeto de Lei nº 5296/2005**: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico - PNS. In: Brasil: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília: Ministério da Cidades, 2005, p. 209. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/diretrizes.html>>. Acesso em: 24/03/2020.

tampouco estejam inseridos em áreas de região metropolitana, que o interesse permanece sendo “local”. Logo, de titularidade municipal.

4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NAS REGIÕES METROPOLITANAS

4.1 O entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a prestação dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas

Diante da falta de definição legal a respeito da titularidade dos serviços públicos de interesse comum – especialmente o conflito entre Estados e Municípios – é que o Supremo Tribunal Federal analisou o tema, resolvendo, aparentemente, a dúvida a despeito da titularidade.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1.842/RJ, ajuizada em 1998 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), tinha como objetivo examinar a Lei Complementar (LC) n.º 87/1997, que dispôs, sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e Microrregião dos Lagos, definiu as funções públicas e serviços de interesse comum, além de dar outras providências. Ademais, a ADI impugnou dos Artigos 8º ao 21º da Lei Ordinária n.º 2.869/1997 e o Decreto n.º 24.634/98, ambas do Rio de Janeiro e que regulamentavam a questão.

A aludida lei complementar, ao criar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, acabou por definir que os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum dessa região metropolitana ficariam a cargo do Estado, que tinha competência para regular e prestar esses serviços. Dessa forma, a principal alegação do PDT é no sentido de que a legislação atacada usurpou a competência dos Municípios integrantes da Região Metropolitana em favor do Estado do Rio de Janeiro. Nesse ínterim, alega-se violação aos princípios constitucionais do equilíbrio federativo, da autonomia municipal, da não intervenção dos Estados em seus Municípios.

Em julgamento ocorrido em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade da transferência ao Estado do poder concedente e de funções e serviços públicos de interesse comum. Assim, o acórdão proferido concluiu que as referidas leis usurpam a competência dos municípios integrantes da região metropolitana em favor do Estado.

Consoante solução apresentada pelo STF, em que pese a competência municipal, nos casos em que há a constituição de região metropolitana, a prestação do serviço extrapola os limites do interesse local – de cada município – e, portanto, passa a configurar como uma

função de interesse comum que, segundo o entendimento dos Ministros “inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais”. (BRASIL, 2013)³⁴

Para o STF, as atividades de saneamento são de competência dos municípios nos casos em que há interesse local. Em contraponto, afirma que nos casos de interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer “voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante os Artigos. 3º, II e 24, da Lei Federal n.º 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal”, bem como “compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar que institui as aglomerações urbanas”. (BRASIL, 2013)³⁵

³⁴ Acórdão ADI n.º 1.842-RJ, p. 148.

³⁵ “Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de

Todavia, a instituição de região metropolitana não exclui a autonomia municipal, motivo pelo qual não se trata de uma simples transferência de competência para o Estado. O que ocorre, nesses casos, é a que as atividades devem ser tuteladas de maneira associada entre os Municípios e o Estado integrantes daquela região, buscando um melhor atendimento da população em relação ao saneamento básico.

Nesse aspecto, sedimentou-se a necessidade de uma governança interfederativa nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, cuja efetivação depende de um órgão colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado que compõem a região metropolitana, de forma a evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem em um único ente. (BRASIL, 2013)³⁶

Em que pese o objeto da ADI não fosse, especificamente, a titularidade dos serviços de saneamento básico no país, a própria fundamentação do Acórdão descortina elementos normativos à efetivação da cooperação interfederativa na busca da melhor prestação dos serviços públicos em saneamento básico.

Com efeito, a decisão é utilizada como parâmetro na elaboração de toda a legislação superveniente, como o caso da Lei Federal n.º 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) e Lei n.º 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico), a seguir analisada.

funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos artigos. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. (BRASIL, 2013).

³⁶ “[...] a participação dos entes nesse colegiado não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto” (BRASIL, 2013, p. 1883).

4.1.1 Estatuto da Metrópole: a moldura da governança interfederativa

A Lei Federal n.º 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole, trouxe como conteúdo normativo o estabelecimento de diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados.

Nos termos do art. 2º, inc. IV, a governança interfederativa é “o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”³⁷ as quais são definidas como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.³⁸

Em referência ao tema, Alves (1998) conceitua função pública de interesse comum como “um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca considerado” (p.13).³⁹ Nesta perspectiva:

2) o ‘interesse comum’ (...) implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos. Esse vínculo gera a exigência de uma interdependência operacional, conforme certos objetivos comuns, cujos critérios poderão variar em termos de disposições geográficas dos fatores naturais; de bacias hidrográficas; de peculiaridades do sítio urbano; de controle ambiental; de fontes de recursos naturais; de dimensões das infraestruturas urbanas; de disponibilidade ou capacidade de mobilizar grandes aportes financeiros ou potenciais técnicos; de racionalização administrativa; de operação de sistemas de efeitos ou impactos difusos; de economias de escala; de deseconomias de aglomerações etc. (*Ibidem*)

O Estatuto da Metrópole apresenta, em seu art. 2º, as definições de região metropolitana e de aglomeração urbana, nos seguintes termos:

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

³⁷ Lei n.º 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ ALVES, A. C. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 10, p. 11-49, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em: 24 mar. 2021.

[...]

V - Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua popula o e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

[...]

VII - região metropolitana: aglomera o urbana que configure uma metrópole; (BRASIL, 2015)⁴⁰

Segundo consta do art. 6 , a governança interfederativa tem como princípios a serem respeitados: I - prevalência do interesse comum sobre o local; II - o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promo o do desenvolvimento urbano integrado; III - a autonomia dos entes da Federa o; IV - observância das peculiaridades regionais e locais; V - a gestão democrática da cidade; VI - a efetividade no uso dos recursos públicos; e VII - a busca do desenvolvimento sustentável. Além do mais, devem ser observadas as diretrizes específicas estabelecidas no art.7 . (BRASIL, 2015) ⁴¹

Na mesma linha do que já decidiu o STF, o Estatuto da Metrópole traz , em seu art. 8 , os elementos básicos   estrutura o da governança federativa.⁴² Observa-se, portanto, uma consolida o da compulsoriedade de integra o dos entes federados, antes associados por adesão voluntária no gerenciamento dos serviços de saneamento de interesse comum.

⁴⁰ Art. 2  da Lei n.  13.089/15 do Estatuto da Metrópole.

⁴¹ Art. 7  Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2  da Lei n.  10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas observar  as seguintes diretrizes específicas: I – implanta o de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às fun es públicas de interesse comum; II – estabelecimento de meios compartilhados de organiza o administrativa das fun es públicas de interesse comum; III – estabelecimento de sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas; IV – execu o compartilhada das fun es públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; V – participa o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da presta o de serviços e na realiza o de obras afetas às fun es públicas de interesse comum; VI – compatibiliza o dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; VII – compensa o por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município   unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. Parágrafo  nico. Na aplica o das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto   popula o,   renda, ao território e às características ambientais.

⁴² Art. 8  A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas compreender  em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil; III – organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas.

Apesar dos avanços, a questão da governança interfederativa ainda se mostra um desafio para os entes governamentais nas regiões metropolitanas à prestação dos serviços de saneamento básico. Dessa forma, na tentativa de fornecer respostas complementares aos anseios dos atuantes do setor (seja o Poder Público ou a iniciativa privada), bem como atingir a universalidade do atendimento, foi aprovado o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, o qual será tratado a seguir.

4.2 AFINAL, O QUE DIZ O NOVO MARCO LEGAL?

Instituído através da Lei n.º 14.026/2020 e regulamentado pelo Decreto Lei n.º 10.588/2020, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, doravante denominado “NMLSB”, apresenta inúmeras inovações, ao mesmo tempo que busca conferir maior efetividade à disciplina já existente (Lei Federal n.º 11.445/2007). Dentre as inovações mais relevantes, tem-se o aprofundamento em matéria de prestação regionalizada, com a criação de estímulos à gestão associada pelos municípios, com o objetivo de empregar maior eficiência à prestação dos serviços e, assim, chegar na universalização.

Para atingir a aludida universalização dos serviços de saneamento básico, o NMLSB exige que os contratos de prestação de serviços estabeleçam metas de universalização que garantam até 2033: 99% de cobertura domiciliar com abastecimento público de água e 90% de coleta e tratamento de esgotos. (BRASIL, 2020)⁴³

Dentre os instrumentos estabelecidos para se alcançar a universalização do acesso aos serviços, a Lei n.º 14.026/2020 prevê a prestação regionalizada que, de acordo com o art. 2º, incisos VI e XIV, é a 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, tendo por objetivo gerar ganhos de escala e garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

O legislador, reconhecendo que as atividades de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, não raro, transpõem as fronteiras da municipalidade, prestigia a regionalização dos serviços públicos de saneamento, na tentativa de superar as carências locais. Para tanto, o art. 3º prevê à sua estruturação através da criação de região metropolitana,

⁴³Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento” (BRASIL, 2020).

agrupamento urbano ou microrregião, além dos novos formatos: unidade regional de saneamento básico ou bloco de referência. (BRASIL, 2020)⁴⁴

Conforme visto anteriormente, a região metropolitana, aglomeração urbana e a microrregião são unidades instituídas pelos Estados mediante lei complementar (Art. 25, §3º, da CF) constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Neste ponto, é possível observar que o NMSLB se esforça para afastar a prestação individual pelos municípios. O intuito, seja pelos blocos de referência ou pelas unidades regionais de saneamento básico, não seria o compartilhamento de infraestrutura, mas sim a ampliação dos ganhos de escala na execução dos serviços e criar blocos heterogêneos, onde a presença de municípios deficitários é compensada pela de superavitários, tornando-os atrativos a investidores – públicos ou privados, assegurando que a ampliação na cobertura dos serviços de saneamento básico ocorra nos diversos perfis de municípios, beneficiando mais amplamente a população brasileira, com vistas à universalização.

A regionalização pode ocorrer de forma compulsória ou voluntária. A primeira, estabelecida no Art. 25, §3º da CF, institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. No caso, a integração gera, necessariamente, uma região. Desse modo, uma vez editada a Lei Complementar, o município estará automaticamente integrado a uma dessas autarquias interfederativas. No entanto, a referida integração não significa dizer que o município perdeu a titularidade da prestação do serviço público de saneamento básico, mas sim que o seu exercício precisa acontecer de forma colegiada.

Já a voluntária, presente no Art. 241 da CF (BRASIL, 1998)⁴⁵, diz respeito aos consórcios públicos ou arranjos derivados de convênio de cooperação entre os entes federados que atendem requisitos de lei ordinária estadual e é qualificado como Unidade Regional de

⁴⁴ “Art. 3º - (...) VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em: 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”.

⁴⁵ “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL,1998).

Saneamento – URS. No caso de ausência de lei ordinária, que atenda aos requisitos de ato do Poder Executivo Federal, seja qualificado como Bloco de Referência.

Em complementaridade ao entendimento do STF, a nova lei estabelece, categoricamente, quem seriam os titulares dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, são considerados titulares dos serviços de saneamento os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar, no caso de interesse comum.⁴⁶

4.2.1 Interesse Comum e Interesse Local

Objetivando a proteção dos municípios autônomos e que não compartilham de bacias hidrográficas e instalações operacionais, o legislador optou por estabelecer, expressamente, o que seria considerado de interesse comum e local.

Considera-se, portanto, serviço público de interesse comum aqueles prestados em com base no art. 25, §3º, da CF,

[...] em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais”. (BRASIL, 1998)

Por outro lado, são considerados serviços públicos de saneamento básico de interesse local: “funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município”. (BRASIL, 2020)

Portanto, embora os serviços públicos de saneamento básico constituam serviço de interesse local, mesmo na região metropolitana, e os municípios sejam os titulares desses serviços, no espaço metropolitano, a prestação deve observar o interesse comum fixado na legislação estadual, e posteriormente decididas nos conselhos deliberativos com a participação paritária de seus entes, sem olvidar a necessidade da participação popular.

⁴⁶ Art. 8º, I e II, da Lei 11.445/2007, incluídos pela Lei nº 14.026/2020. (BRASIL, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o objetivo geral do presente estudo, o qual se refere à titularidade da prestação do serviço de saneamento básico nas regiões metropolitanas, segundo o Novo Marco Legal do Saneamento, percebe-se, a partir da leitura do arcabouço normativo, que as problemáticas envolvendo a titularidade dos serviços ainda estão longes de serem completamente sanadas.

Tem-se, com base no primeiro capítulo, que os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, devem ser prestados sob o regime de direito público, estando a sua prestação vinculada à promoção do princípio da dignidade humana.

Evidencia-se, a partir do segundo capítulo, que a titularidade do serviço de saneamento básico será municipal quando envolvidos serviços prestados no âmbito exclusivamente local. No entanto, nos casos de extrapolação do interesse predominantemente local, como é o caso da bacia hidrográfica de captação que atende a mais de um município, é necessário que haja uma gestão cooperada entre os entes federados. Para tanto, a Constituição Federal, em seu art. 25, §3º, prevê a possibilidade de instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, através de lei complementar, pelos Estados.

De acordo com o entendimento sedimentado pelo STF na ADI n.º 1842, a instituição de região metropolitana não exclui a autonomia municipal, motivo pelo qual não se trata de uma simples transferência de competência para o estado. O que ocorre, nesses casos, é a que as atividades devem ser tuteladas de maneira associada entre os municípios e o Estado integrantes daquela região, buscando-se um melhor atendimento da população em relação ao saneamento básico.

Nos termos do art. 2º, inc. IV, do Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089/2015), a governança interfederativa seria o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum - definidas como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

Denota-se, através da Lei n.º 13.089/2015, a consolidação da compulsoriedade de integração dos entes federados, antes associados por adesão voluntária no gerenciamento dos serviços de saneamento de interesse comum. Em que pese os avanços na legislação, a

titularidade de saneamento em região metropolitana ainda se mostra um desafio para os atuantes do setor.

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n.º 14.026/20), em harmonia com o entendimento do STF, estabelece quem seriam os titulares dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, são considerados titulares dos serviços de saneamento os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar, no caso de interesse comum.

Sendo assim, os esforços à regionalização dos serviços deixam claro o intento do legislador em prestigiar pela gestão interfederativa, com exercício colegiado da titularidade municipal.

6 REFERÊNCIAS

ABCON; SINDCON. **Panorama da Participação Privada no Saneamento 2019**. RANKING 2020. 92 p. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2019/04/PANORAMA2019low.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ALVES, A. C. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 10, p. 11-49, 1998. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

ARAGÃO, A. S. de. **Direito dos Serviços Públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 619 p.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo, Malheiros, 2019. 1184 p.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Serviço público e sua feição constitucional no Brasil. *In*: **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. 390 p. p. 270-288.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, 687 p.

BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **IDAF – Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**, v. 2, n. 15, p. 216-229, 2002. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/762/R153-19.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, 1988. 496 p. Disponível em: <https://itaguai.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Constituicao-da-Republica-Federativa-do-Brasil-05-de-outubro-de-1988.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, 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, 24 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jul. 2001. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Diário oficial da União, Brasília, 05 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **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, 12 jan. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **Lei nº 14.026, de 26 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento do saneamento básico dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jul. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

CARVALHO, V. M. Coopera o e Planejamento na Gestão dos Serviços de Saneamento Básico. *In*: MOTA, C. **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal n  11.445/07.** São Paulo: Editora Quartier Latin, 2010. 344 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 29. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 1088 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 932 p.

GRAU, E. R. Constitui o e Serviço Público. *In*: GRAU, E. R. *et al.* **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides.** São Paulo: Malheiros, 2003. 557 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo.** 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 1423 p.

JUSTEN FILHO, M. Parecer sobre a minuta do Projeto de Lei n  5296/2005: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico - PNS. *In*: BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil.** Brasília: Ministério da Cidades, 2005. 340 p. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LIMA, R. C. **Princípios de Direito Administrativo.** 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, 82 p.

MARQUES NETO, F. A. **As parcerias público-privadas no saneamento ambiental.** Parcerias público-privadas. São Paulo: Malheiros, 2005. 291 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 925 p.

PETIAN, A. O alcance e os limites da competência da União para legislar sobre saneamento. *In*: OLIVEIRA, J. R. P.; DAL POZZO, A. N. **Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 400 p.

RIBAS, P. H. O serviço público como meio de concretização de direitos fundamentais. *In*: BACELLAR FILHO, R. F.; BLANCHET, L. A. **Serviços públicos**: estudos dirigidos. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 300 p.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental**: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 2017 p.

SILVA, J. A. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, J. A. **Manual da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2002. 400 p.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE SANEAMENTO - SNIS. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2019**. Brasília: Ministério das Cidades, 2020. 183 p.

TRATA BRASIL. Instituto. **Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil 2018**. São Paulo, 2020. 133 p. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio_Ranking_Trata_Brasil_2020_Julho_.pdf Acesso em: 21 mar. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1842/RJ - Rio de Janeiro. Julgamento 6 de mar. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 15 mar. 2021.