

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO**

RODRIGO DE PINHO BERTOCCELLI

**MODELOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO SETOR DE
SANEAMENTO BÁSICO: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS**

SÃO PAULO

2022

RODRIGO DE PINHO BERTOCCELLI

**MODELOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO SETOR DE
SANEAMENTO BÁSICO: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS**

Dissertação apresentada à Escola de
Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito para obtenção do título de Mestre
em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Orientação: Prof. Dr. Mario Engler Pinto Junior

SÃO PAULO

2022

Bertoccelli, Rodrigo de Pinho.

Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico :
experiências concretas / Rodrigo de Pinho Bertoccelli. - 2022.

144 f.

Orientador: Mario Engler Pinto Junior.

Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de
Direito de São Paulo.

1. Saneamento - Regulamentação. 2. Descentralização na administração.
3. Concessões administrativas. 4. Licitação pública. I. Pinto Junior, Mario
Engler. II. Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São
Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 351.712.2.043

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-
010191/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

FOLHA DE APROVAÇÃO

RODRIGO DE PINHO BERTOCCELLI

MODELOS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Data de aprovação: 13/06/2022

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mario Engler Pinto (Orientador)
FGV – EDESP

Prof. Dr. André Janjácomo Rosilho
FGV - EDESP

Profa. Dra. Cristiana Fortini
UFMG

Prof. Dr. Juliano Heinen
UFRS

À Antonella Montilha Bertocelli, alegria dos meus dias e minha maior inspiração.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Mario Engler Pinto Junior, que norteou as minhas reflexões acadêmicas, e às colegas Amanda Pauli De Rolt e Joyce Mackay Meneghello Marques que acompanharam as experiências concretas deste trabalho.

“O objeto que representa a civilização e o progresso não é o livro, o telefone, a internet ou a bomba atômica. É a privada.”

Mario Vargas Llosa

RESUMO

A presente dissertação tem como tema central o estudo dos modelos de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário). O Novo Marco Legal do Saneamento Básico atribuiu especial importância à regionalização, motivo pelo qual o presente estudo adota como recorte temático a análise dos três primeiros projetos de concessão (Estados de Alagoas, do Rio de Janeiro e do Amapá), já licitados com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, dentro das hipóteses de regionalização trazidas pela nova lei. A pesquisa tem natureza qualitativa e utiliza a combinação dos métodos observacional – com base tanto em observações próprias, na qualidade de observador-participante dos projetos estudados, quanto em conversas informais com atores-chave do setor – e hipotético-dedutivo – buscando explicar as dificuldades concretas por meio de hipóteses de aprimoramento para modelos futuros. A pesquisa utiliza fontes documentais (normativa e jurisprudenciais) e bibliográficas (doutrinárias, jornalísticas e relatos de experiência). Antes de examinar os casos de concessões regionalizadas, a dissertação faz uma retrospectiva da trajetória do saneamento básico no Brasil, lembrando seu arcabouço jurídico, analisando os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal - STF e as principais discussões em torno dos seus serviços, a exemplo da questão da titularidade. A partir daí, a dissertação aponta as exigências trazidas pela nova lei, com destaque para a necessidade de licitação prévia, as formas voluntárias e compulsórias de adesão dos municípios e os desafios da governança interfederativa. A dissertação busca identificar as evoluções e os desafios na área do saneamento básico, com vistas a contribuir para uma melhor organização da prestação regionalizada dos serviços públicos de água e esgoto para fins de licitação pública. Conclui-se que a regionalização tem o potencial de atrair recursos do setor privado capazes de viabilizar as metas de universalização e de segurança hídrica até 2033 previstas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Palavras-chave: 1. Saneamento Básico; 2. Regionalização; 3. Concessão; 4. Licitação; 5. Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

ABSTRACT

This dissertation central theme is the study of models of regionalized provision of basic sanitation services (water supply and sewage). The New Legal Framework for Basic Sanitation assigned special importance to regionalization, which is why the present study focuses on the analysis of the first three concession projects (States of Alagoas, Rio de Janeiro and Amapá) by public biddings with the support from Brazilian Development Bank - BNDES, within the regionalization proposals brought by the new rule. This qualitative research combines the observational method – based on both the author’s practical observations as an observer-participant of the studied projects and informal conversations with key professionals from the sector – and the hypothetical-deductive method – to explain the concrete difficulties through hypotheses of improvement for future models. The research is based on documentary sources (normative and jurisprudential) and bibliographic sources (doctrinal, journalistic and experience reports). Before examining regionalized concessions, the study provides a retrospective of the sanitation framework path in Brazil, evoking the legal framework, analyzing the main cases from Brazilian Federal Supreme Court and the main debates around its services, such as the issue of entitlement. From there, the dissertation points out the requirements brought by the new rule, highlighting the need for prior bidding, the spontaneous and compulsory ways of municipalities adherence and the challenges of interfederative governance. The dissertation seeks to identify the evolutions and the challenges in the sanitation field, in order to contribute to a better organization of regionalized supply of water and sewage services by public bidding. It concludes that regionalization has the potential to receive resources from the private sector that can allow the universalization of services and the water security by 2033, as prescribed by the New Legal Framework for Basic Sanitation.

Keywords: 1. Basic Sanitation; 2. Regionalization; 3. Concession; 4. Public Bidding; 5. New Legal Framework for Basic Sanitation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Os blocos regionais por Estado	54
Figura 2 - Investimentos em Água e Esgoto	57
Figura 3 - Divisão das Unidades de Saneamento Básico adotadas por Alagoas.....	85
Figura 4 - Fluxograma de prestação de serviços e pagamentos decorrentes do contrato de interdependência.....	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelos de Regionalização	55
Tabela 2 - Estrutura de Governança.....	77
Tabela 3 - Principais características dos modelos adotados.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ARSAL	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas
BIRD	Banco Internacional do Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAESA	Companhia de Água e Esgoto do Amapá
CAPEX	<i>capital expenditure</i> ou despesas de capital
CASAL	Companhia de Saneamento de Alagoas
CDM	Conselho de Desenvolvimento Metropolitano
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CISB	Comitê Interministerial de Saneamento Básico
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CPPIB	<i>Canada Pension Plan Investment Board</i>
ESG	<i>Environmental Social Governance</i>
FAE	Fundos Estaduais de Água e Esgoto
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FISANE	Fundo de Financiamento para Saneamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou <i>Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)</i>
OGU	Orçamento Geral da União

ONU	Organização das Nações Unidas ou <i>United Nations</i> (UN)
OPEX	<i>operational expenditure</i> ou despesas operacionais
PAC	Plano de Aceleração ao Crescimento
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PP	Partido Progressista
PPI	Programa de Parceria e Investimento
PPP	Parcerias Público-Privadas
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RMM	Região Metropolitana de Maceió
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANAMA	Saneamento Alta Maceió
SFS	Sistema Financeiro do Saneamento
SNIS	Serviço Nacional de Informações de Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa Interna de Retorno
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
URS	Unidades Regionais de Saneamento Básico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	TRAJETÓRIA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	24
3	DISCUSSÃO SOBRE A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS.....	33
4	REGIONALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS E SEU ARCABOUÇO JURÍDICO... 	43
5	CONTEXTO, DIRETRIZES E SOLUÇÕES DO NOVO MARCO LEGAL	57
5.1	DECRETO FEDERAL Nº 10.588/2020 E DECRETO FEDERAL Nº 11.030/2022.....	67
5.2	GOVERNANÇA DAS ESTRUTURAS REGIONALIZADAS.....	72
6	ALTERNATIVAS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA	78
7	EXPERIÊNCIAS CONCRETAS, DESAFIOS E REFLEXÕES.....	82
7.1	EXPERIÊNCIAS CONCRETAS.....	82
7.1.1	<i>Alagoas – CASAL.....</i>	<i>83</i>
7.1.2	<i>Rio de Janeiro – CEDAE</i>	<i>95</i>
7.1.3	<i>Amapá – CAESA</i>	<i>98</i>
7.2	O PAPEL DO BNDES.....	100
7.3	ARRANJO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA	103
7.4	A QUESTÃO DAS COMPANHIAS ESTADUAIS.....	109
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS.....	120
	APÊNDICE I – CONVERSAS INFORMAIS COM AUTORIDADES DO SETOR.....	132

1 INTRODUÇÃO

Preterido em políticas públicas por muitas décadas pelos gestores públicos, foi apenas recentemente que se chegou ao consenso da necessidade de maior investimento em saneamento básico no Brasil. De fato, no contexto brasileiro, o serviço encontra-se muito aquém, em termos de qualidade e eficiência, daquilo que se espera de um país em desenvolvimento. De acordo com a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), o Brasil está pelo menos 30 anos atrasado nesse quesito¹.

Antes de iniciar as investigações, o estudo dos modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico, tema central do presente estudo, é preciso identificar o que se entende por saneamento básico. A Lei Federal nº 11.445/2007 conceituou saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 3º, inciso I).

Importante destacar que parte da doutrina, ao referir-se às quatro funções elencadas na Lei Federal nº 11.445/2007², dá preferência à terminologia “saneamento ambiental”, classificando-a como gênero, do qual o saneamento básico é espécie, este compreendendo apenas o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

Neste tocante, o presente trabalho adota o entendimento de que o saneamento básico compreende apenas as atividades de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

¹ Nessas décadas, o país não avançou na cobertura de coleta e de tratamento de esgoto oferecida à população, como demonstram os números do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) e as metas do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), lançado em 2013 com o objetivo de universalizar os serviços de saneamento básico até o ano de 2033. Cf. ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento - 2021**. São Paulo, 2021, p. 3-5.

² “Antes de mais nada é preciso fazer uma pequena nota terminológica. Há quem sustente que saneamento ambiental é gênero, e saneamento básico é espécie. Naquele – ambiental – estariam compreendidas as atividades de saneamento básico, e mãos toda a cadeia de limpeza urbana e mais a drenagem urbana. Neste – básico – estariam apenas as atividades relacionadas ao provimento de água e ao esgotamento sanitário (compreendendo todas as etapas das respectivas cadeias). Pela primeira linha de entendimento, saneamento básico seria distinto de limpeza urbana, embora ambas as atividades estivessem contempladas no gênero saneamento ambiental. Esta é a linha adotada pela Lei 9.074/95, que no seu art. 2º expressamente distingue os dois serviços, tratando-os como espécies diferentes. (...) A discussão terminológica não é perfunctória. Isso porque, conforme o conteúdo que se atribua ao conceito de saneamento básico, se estará ampliando ou restringindo o campo temático das diretrizes que incumbe à União editar por força do art. 21, XX, da CF. Sem dar cabo dela, adoto aqui – como, de resto, já o fiz em outras oportunidades- a opção conceitual de utilizar saneamento ambiental como gênero, de que são partes o saneamento básico (água e esgotamento sanitário), limpeza urbana e manejo de águas pluviais em áreas urbanas, mantendo-me alinhado com o direito positivo vigente (art. 2º, da lei 9.074/1995). Uma vez editada legislação federal contendo diretrizes para o setor que adote concepção distinta, terei que rever meus conceitos”. Cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**, 1. Ed., 2. Tir., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 305-306.

O primeiro inicia-se pela atividade de adução da água bruta e vai até a entrega da água pronta para o consumo humano, o que inclui as infraestruturas de adução, tratamento, transporte e armazenamento, além da distribuição de água propriamente dita. Em síntese, esse conjunto de funções e atividades pode ser designado como serviço de abastecimento de água. O segundo conjunto, chamado de serviço de esgotamento sanitário, inclui as infraestruturas de coleta, transporte, tratamento do esgoto e disposição final.

A opção do trabalho de focar nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário³ deve-se ao fato de que esses serviços possuem lógicas diametralmente opostas aos serviços de limpeza urbana e resíduos sólidos.

Os serviços de fornecimento de água e de esgotamento sanitário demandam, sobretudo, investimentos em infraestrutura (“CAPEX”)⁴ na construção de redes e estações de tratamento, enquanto os de resíduos sólidos demandam basicamente custos operacionais e de logística (“OPEX”)⁵ para o tratamento e destinação ambientalmente adequados dos resíduos. Já os serviços de drenagem urbana, ainda que também demandem muito CAPEX, tal como os serviços de água e esgoto, operam dentro de uma lógica de negócios muito diferente de todos os outros, razão pela qual não é possível compará-los⁶.

Além disso, assim como será visto, a regionalização no âmbito da Lei Federal nº 14.026/2020, objeto central de estudo desta dissertação, foi estruturada com base na lógica dos serviços de água e esgoto, a exemplo do que ocorreu com os primeiros projetos licitados com apoio do BNDES.

Apesar dos serviços de água e esgoto delimitarem o recorte temático adotado neste estudo, nada impede que seja ressaltada a importância da integração entre as diversas atividades ou serviços como condição para a salubridade do meio ambiente, proporcionando a melhoria

³ “(...) a administração das redes de água e de esgoto difere significativamente da administração dos sistemas de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais. O negócio de saneamento envolve levantar recursos em larga escala para construir e operar redes cuja maturação é longa, com baixa saída do negócio, pois os ativos são específicos e têm baixo valor de revenda. Assim, os processos envolvidos exigem qualificação específica. A mobilização dos recursos necessários a esses processos não é simples, o que pode ajudar a explicar por que há um número relativamente pequeno de operadores de saneamento capazes de se expandir em termos geográficos e assumir a operação de um grande número de sistemas. Por sua vez, a operação de sistemas de resíduos sólidos e de drenagem envolve recursos e habilidades sensivelmente diferente daquelas que tornam bem-sucedido um operador de saneamento. No caso do lixo, a rede não tem utilização tão específica, demanda menos recursos para sua constituição e tem menos barreira de saída”. Cf. TUROLLA, Frederico Araújo. **Saneamento básico: Experiência Internacional e Avaliação de Propostas para o Brasil**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2006, p. 20.

⁴ Abreviação do termo da língua inglesa “capital expenditure”, que significa despesas de capital.

⁵ Abreviação do termo da língua inglesa “operational expenditure”, que significa despesas operacionais.

⁶ Pode-se dizer que são mercados diferentes. A maior parte dos operadores privados de água e esgoto não atua no setor de resíduos ou na drenagem urbana. Por sua vez, a maioria das empresas que prestam serviços relacionados a resíduos sólidos e drenagem não opera no setor de água e esgoto.

do bem-estar social, especialmente levando-se em consideração as oportunidades de integração desses serviços⁷ que compõem o gênero “saneamento ambiental”⁸.

Importa salientar que, atualmente, 70% dos municípios brasileiros são atendidos pelas companhias estaduais de saneamento básico⁹. O modelo foi adotado na década de 1970 pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e baseia-se na lógica do subsídio cruzado¹⁰, tendo em vista a compreensão, já à época, de que grande parte dos municípios não teria capacidade econômico-financeira para prestar seus serviços de forma autônoma.

Com o passar dos anos, as próprias companhias estaduais passaram a reconhecer¹¹ que também não tinham fôlego financeiro suficiente para expandir os serviços de forma satisfatória¹². Iniciou-se, assim, a partir da última década, a busca por alternativas que garantissem a ampliação do serviço de saneamento básico, tendo como pano de fundo as restrições orçamentárias ocasionadas pelas sucessivas crises financeiras enfrentadas pelo país. Cogitaram-se diversos modelos, desde as Parcerias Público-Privadas (PPPs) até a privatização das companhias estaduais.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve um papel importante nessa trajetória. Dentro das atividades do BNDES, já há anos atuando em operações e projetos no setor de saneamento básico, restou claro o interesse das companhias estaduais pela

⁷ A exemplo do Município de São Simão/GO, por exemplo, que incluiu abastecimento e distribuição de água, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos urbanos – RSU. GOVERNO FEDERAL. Apoio Federal às Concessões e Parcerias Público-privadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Projetos de Estados e Municípios, Saneamento básico – São Simão/GO.

⁸ Uma das oportunidades de integração está na própria Lei nº 14.026/2020. O art. 35, §1º, permite, expressamente, a possibilidade da cobrança de outros preços públicos na conta de água, o que pode ser uma grande oportunidade para a integração do setor de resíduos sólidos com o de água e esgoto. A água é um instrumento de cobrança importante. As concessões de água são resilientes em tempos de crise e o risco do concessionário está pulverizado nos municípios, o que é mitigado com uma gestão contratual eficiente. Já o risco do operador de resíduos sólidos, grande parte dos contratos amparados na Lei 8.666/1993, é a relação direta com o Poder Público, risco muito mais difícil de se equacionar. Dessa forma, a tendência do capital é buscar escala e menos risco, e o setor de saneamento básico poderá se integrar na sua definição legal.

⁹ ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento - 2021**. São Paulo, 2021.

¹⁰ O art. 3º, inciso VII, da Lei Federal nº 14.026/2020, define genericamente os subsídios como “instrumentos econômicos de política social que contribuem para a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico por parte de populações de baixa renda”. No sentido do texto, significa que as companhias estaduais operavam municípios superavitários, cujas tarifas eram superiores às necessidades de investimentos, os quais compensavam os custos dos municípios deficitários.

¹¹ Informação fornecida a este pesquisador pela superintendente do BNDES, Luciene Machado. Em conversa informal, ela afirma que as companhias estaduais passaram a buscar PPPs entre os anos de 2014/2015 por entenderem que não tinham capacidade financeira para fazer os investimentos necessários e por enxergarem nas parcerias com o setor privado uma oportunidade (Apêndice I).

¹² Mais recentemente, matéria publicada na mídia revela que um estudo preliminar realizado pela GO Associados demonstra que pelo menos dez companhias estaduais não estão aptas a cumprir com os requisitos de capacidade econômico-financeira do Decreto Federal nº 10.710/21. Cf. PUPU, Amanda. Estatais descumprem critérios do marco do saneamento. UOL, Economia, Brasília, 12 jun. 2021.

realização de PPPs¹³. Esse fato gerou uma discussão sobre a adequação do referido modelo, uma vez que apenas as companhias e os municípios superavitários seriam capazes de atrair investimentos privados e proporcionar as garantias necessárias.

Passou-se então a uma discussão interna e mais teórica sobre os subsídios cruzados, que foram a pedra angular das companhias estaduais. A ideia do BNDES era estruturar um modelo capaz de usar os subsídios cruzados dentro de uma lógica de arranjo de municípios.

O estudo-modelo escolhido baseia-se na estruturação de uma PPP na região metropolitana do Rio de Janeiro que, em princípio, seria contratada pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) para atender os municípios da região. À época, estava em discussão a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1.862/RJ¹⁴, no Supremo Tribunal Federal (STF), tendo o julgamento reforçado a possibilidade de o referido Estado realizar a concessão, ainda que não fosse o titular do serviço de saneamento básico.

Em 2016, a gestão da ex-presidente do BNDES¹⁵, Maria Silvia Bastos Marques, reforçou uma visão institucional mais liberal quanto ao banco, enxergando melhores soluções advindas da privatização das companhias estaduais. Dessa forma, os ativos que são analisados neste estudo foram qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), recém-criado pela Lei Federal nº 13.334/2016.

Na sequência, foram convidados todos os governadores dos estados para a apresentação do programa de concessão das companhias de saneamento com o compromisso do BNDES de realizar os estudos de viabilidade¹⁶. As companhias do Rio de Janeiro, do Pará e de Rondônia foram as primeiras qualificadas para o PPI.

O Secretário de Fazenda do Estado de Alagoas à época, George Santoro, foi um dos participantes da reunião com o BNDES e relatou a este pesquisador que o governador Renan Calheiros Filhos estava convencido de que precisavam de um projeto, mas não estava certo de

¹³ Apenas para citar algumas PPPs no setor: Sistema Produtor São Lourenço – contrato de PPP firmado em 2013 entre SABESP, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, que depois vendeu o controle acionário para a chinesa *China Gezhouba Group Corporation* (CGGC); Águas SPT Saneamento – contrato de PPP firmado em 2009 entre SABESP e Iguá Saneamento; Sistema Rio Manso – contrato de PPP firmado em 2013 entre COPASA e a Odebrecht; e Ambiental MS Pantanal – contrato firmado em 2021 entre SANESUL e Aegea.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.862/RJ – Rio de Janeiro. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 13 março 2020. D

¹⁵ A mesma informação foi dada a este pesquisador por Guilherme Mendonça e Luciana Machado, do BNDES, assim como por George Santoro, Secretário da Fazenda de Alagoas, que trabalhou na Prefeitura do Rio de Janeiro com Maria Silvia Bastos Marques (Apêndice I).

¹⁶ PAMPLONA, Nicola. BNDES receberá Estados para discutir privatização de saneamento. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 14 set. 2016. 2

que a privatização seria um caminho. Foi nessa época que os Estados do Rio de Janeiro, de Alagoas e do Amapá começaram os estudos de viabilidade com o banco¹⁷.

O estudo de viabilidade da PPP da CEDAE já havia sido finalizado pelo BNDES e existia um modelo de regionalização como alternativa a uma visão mais tradicional de privatização das companhias. Todavia, os estudos que começaram no âmbito do Programa de Parceria de Investimentos (PPI)¹⁸ tinham a premissa de analisar todas as hipóteses, inclusive a venda das companhias e a participação do mercado de capitais. Essa abrangência dos estudos acabou oferecendo maior segurança ao modelo que havia sido proposto por blocos de regionalização¹⁹.

A inclusão das companhias estaduais nos projetos foi importante para a estruturação do modelo regionalizado de concessão. Tanto foi assim que nos três primeiros projetos licitados com apoio do BNDES – no Rio de Janeiro, em Alagoas e no Amapá –, as companhias foram reestruturadas para continuar prestando serviços ao invés de simplesmente serem aniquiladas. Nesses casos, a companhia estadual permaneceu responsável pela captação de água bruta. O desgaste social e político foi diminuído com o uso desse modelo²⁰.

Nesse contexto, depois de duas medidas provisórias²¹ frustradas e muito debate no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei Federal nº 14.026/2020, que buscou modernizar o antigo marco regulatório do saneamento básico no país, com vistas ao cumprimento das novas metas propostas, tendo como racionalidade o tripé “maior regulação, incentivo à participação da iniciativa privada e fomento à regionalização dos serviços”, objetivando um ganho de escala e de conexão entre localidades e formando um sistema integrado de abastecimento a fim de

¹⁷ Informação coletada em conversa informal concedida a este pesquisador pelo Secretário da Fazenda de Alagoas, George Santoro.

¹⁸ O PPI foi criado pela Lei nº 13.334/2016 e sua finalidade é “ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da estruturação e desenvolvimento de projetos que culminam na celebração de contratos de parceria público-privada, de concessão e de outras medidas de desestatização”. Cf. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR. **PPI – Programa de Parceria de Investimentos**. 23 fev. 2021 (atual. 11 mar. 2021).

¹⁹ Informação coletada em conversa informal com este pesquisador por Guilherme Mendonça e Luciene Machado, do BNDES (Apêndice I).

²⁰ O Secretário da Fazenda de Alagoas, George Santoro, lembrou-se em conversa com este pesquisador que, durante as discussões com o BNDES sobre a privatização das companhias, em uma conversa calorosa sua com Diogo Mac Cord de Faria, Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, teve a oportunidade de expor os motivos pelos quais entendia que a proposta do governo não merecia prosperar. Naquele momento, a estruturação do projeto de Alagoas já havia saído da fase inicial e o secretário defendeu o modelo adotado pelos estudos do BNDES de regionalização. Depois da conversa, Santoro resolveu procurar o então presidente do BNDES, Joaquim Levy, para cobrar um posicionamento mais contundente do banco com relação aos projetos que já estavam sendo estruturados. Santoro defende que, por conta desse episódio, o projeto de Alagoas pode ter influenciado o Novo Marco Legal, haja vista as inúmeras semelhanças (Apêndice I).

²¹ Medida Provisória nº 844, de 06 de julho de 2018, e Medida Provisória nº 468, de 31 de agosto de 2009.

mitigar o risco de oferta hídrica. Ademais, a lei definiu o ano de 2033 como prazo limite para a universalização dos serviços.

A regionalização do saneamento é uma alternativa à busca pela universalização dos serviços, mas seu sucesso depende de diálogos e consensos nas diferentes esferas da federação, de estudos de impacto bem realizados, de análise de custo-benefício, de equacionamento de investimentos com modicidade tarifária, de projetos de engenharia bem concebidos, além de arranjos jurídico-institucionais previamente debatidos e que proporcionem previsibilidade e segurança jurídica para os investimentos a serem realizados.

Dentro desse panorama, o presente estudo tem a finalidade de compreender os modelos possíveis de regionalização a partir das hipóteses trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (doravante “Novo Marco Legal”) relacionadas à concessão dos serviços, bem como entender as alternativas previstas em lei, e como foram aplicadas, nos primeiros projetos que passaram a ser modelados com o apoio do BNDES.

Frente à impossibilidade de se esgotar a matéria e para uma compreensão mais focada do tema, realizou-se o estudo comparado dos projetos de concessão regionalizada dos Estados de Alagoas, Rio de Janeiro e Amapá, os quais contaram com o apoio do BNDES. Acredita-se que a análise desses três primeiros projetos regionalizados já licitados permite uma avaliação mais precisa sobre a resposta do mercado e dos tribunais à temática.

Dentre os projetos estudados, o de Alagoas figura como principal fonte, por ter sido o primeiro licitado, modelado na transição do Novo Marco Legal, que levou mais questionamentos ao STF e no bojo do qual este pesquisador teve a oportunidade de atuar como consultor jurídico do BNDES²² e enfrentar os primeiros questionamentos da modelagem.

Cabe mencionar também a experiência do autor nos projetos de Alagoas e da Paraíba, na qualidade de coordenador jurídico do consórcio que assessorou o BNDES nos referidos projetos, bem como assessor jurídico de grupos privados que participaram das licitações para as concessões no Rio de Janeiro e no Amapá; soma-se a isso a sua trajetória como ex-diretor jurídico de um grupo internacional de saneamento e como advogado no setor por quase duas décadas. Essa experiência proporcionou a oportunidade para o autor de participar das

²² O autor, na qualidade de sócio do escritório Felsberg Advogados, integrou o consórcio formado por EY, Felsberg Advogados, Muzzi e EMA Engenharia, contratado pelo BNDES por intermédio da Ordem de Compra e Serviço - OCS nº 22812017 para a prestação de serviços técnicos especializados para a estruturação de projetos de participação privada, visando a universalização dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário, relativamente ao Estado de Alagoas e à Companhia de Abastecimento de Águas e Saneamento do Estado de Alagoas - CASAL. Além disso, assessorou grupos privados nos estudos para as licitações das concessões nos Estados do Rio de Janeiro e Amapá.

audiências públicas e *road shows*²³, conduzir conversas informais e interagir com agentes públicos, empresários, técnicos e financiadores nas últimas concessões, especialmente as regionalizadas conduzidas com o apoio do BNDES²⁴, eixo deste trabalho.

Dessa forma, participaram das referidas conversas alguns representantes dos estados federados²⁵, do BNDES, das empresas licitantes, dos fundos de investimento, além de consultores que integraram o Consórcio EY, Felsberg Advogados, Muzzi e Ema Engenharia, responsável pela realização dos estudos que nortearam as licitações²⁶.

A partir do relato dessas experiências concretas, pretende-se auxiliar o leitor na compreensão das reflexões sobre a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico tendo como pano de fundo a busca da sua universalização no Brasil, além da promoção da garantia de um processo licitatório competitivo e de um arranjo jurídico sólido.

O grande incentivo à economia de escala através da regionalização do saneamento básico trazido pelo Novo Marco Legal trouxe um desafio para os estados e para os municípios quanto ao modelo a ser adotado, além de uma ruptura no sistema baseado em contratos de programa, a qual não ocorre sem críticas²⁷. Para os municípios, o desafio é ainda maior, por terem que decidir, na maioria dos casos, pela adesão às unidades regionais de saneamento básico ou aos blocos de referência, ou ainda se deverão prestar o serviço de forma local, diretamente ou por concessão à iniciativa privada.

O Novo Marco Legal chega com um desafio posto. A prestação regionalizada, conceito já existente, ganha novos contornos e cada vez mais dependência do setor privado para

²³ Pode ser entendido como *road show* a série de reuniões que o estado contratante, com o apoio do BNDES e seus consultores nas áreas de engenharia, jurídica e econômico-financeira realizam com potenciais investidores e executivos das prováveis licitantes para conhecerem o projeto, obterem contribuições, esclarecerem dúvidas e, assim, ganharem mais confiança para o investimento.

²⁴ Não integram como fonte de pesquisa informações consideradas confidenciais na relação do autor com seus clientes e parceiros.

²⁵ A transcrição das conversas está disponível no Apêndice I deste trabalho.

²⁶ Buscou-se ouvir agentes de estado e de mercado que participaram da estruturação e da licitação dos projetos de Alagoas, Rio de Janeiro e Amapá de forma informal, porém metodológica. Para os interlocutores do BNDES e do Estado de Alagoas, cujas conversas foram transcritas (Apêndice I), contou-se com o apoio da jornalista e advogada Joyce Mackay Meneghello Marques. Já para os consultores que integram o consórcio que apoia o BNDES e os estados, assim como empresários e executivos, foram formuladas perguntas por escrito, cujas respostas influenciaram as reflexões do autor.

²⁷ “Há uma evidente pretensão de refundar-se um setor cujo modelo operacional encontra-se bastante consolidado, ainda que haja um claro déficit com relação à universalização e um estancamento do crescimento nos investimentos, notadamente a partir de 2015. Trata-se de uma aposta grande e um tanto irracional do legislador. Na prática as disposições da nova lei, quanto à regionalização dos serviços, podem conduzir o setor a um choque, uma ruptura, que pode levar o país a um longo período de acomodação, até que as posições da lei sejam devidamente assimiladas, obviamente após serem questionadas perante os tribunais brasileiros.” Cf. PEREZ, Marcos Augusto. Saneamento, Mentiras e Videoteipe. In: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coordenadores). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 60-61.

concretizar esse direito humano básico²⁸ que é o acesso à água e à coleta de esgoto, elementos centrais do gênero saneamento básico que serão objeto de reflexão neste trabalho. Ainda que parte da doutrina²⁹ questione o fim dos chamados contratos de programa e a nova lógica dos subsídios cruzados nos projetos regionalizados, o estudo analisará o impacto da norma em projetos já licitados e seus potenciais efeitos.

Metodologicamente, a pesquisa tem natureza qualitativa e utiliza a combinação dos métodos observacional – com base tanto em observações próprias, na qualidade de observador-participante dos projetos estudados, quanto em conversas informais com atores-chave do setor – e hipotético-dedutivo – buscando explicar as dificuldades concretas por meio de hipóteses de aprimoramento para modelos futuros.

O estudo utiliza especialmente fontes documentais (normativa e jurisprudenciais) e bibliográficas (doutrinárias, jornalísticas e relatos de experiência); examina, em especial, os documentos públicos disponibilizados em fase de consulta pública e licitação, tais como estudos de viabilidade jurídica, edital de licitação e contratos.

A qualificação e a pluralidade dos interlocutores, com diferentes interesses, especialidades e perspectivas, buscaram um diagnóstico isento e científico para se alcançar, com o pragmatismo necessário, conclusões que poderão orientar gestores públicos e investidores no aprimoramento de modelos futuros de concessões regionalizadas.

Também foram examinadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADFP), que atualmente tramitam no

²⁸ “No âmbito internacional, a normativa e a jurisprudência – regionais e universais – vêm corroborando – implícita ou explicitamente – a existência do direito à água e ao saneamento. A título de exemplo, citam-se alguns documentos de natureza e aplicabilidade universais que dispõem explicitamente sobre o direito humano à água e ao saneamento: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (art. 14, § 2º); a Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989 (art. 24, § 2º, c); a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de 2006 (art. 28); o Comentário Geral n. 15 de 2002 do Comitê Econômico da ONU responsável por interpretar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; as diversas resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU, inclusive as que criaram e reforçaram a importância do cargo de Relator Especial da ONU sobre o Direito à Água e ao Saneamento; a Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU.” Cf. RIVA, Gabriela Rodrigues Saab. **Água, um direito humano**. São Paulo: Paulinas, 2016, p. 91-102.

²⁹ “Enfim, está decretada a ‘pena de morte’ aos contratos de programa no setor e, com eles, ao principal arranjo contratual de cooperação federativa experimentado no campo do saneamento na atualidade, que se dá justamente entre instâncias municipais e companhias estaduais. (...) Logo, em face de todo o exposto, a vedação à celebração de novos contratos de programa de saneamento básico no novo marco legal parece-me frágil à luz da Constituição Federal, exatamente por colidir com o federalismo de cooperação nela institucionalizado. Essa cooperação é instrumentalizada notadamente pelos convênios e consórcios previstos em seu art. 241, que hoje têm no contrato de programa um desdobramento necessário por força da Lei 11.107/2005. Vedar tais contratos de programa no setor é criar entrave à cooperação preconizada constitucionalmente”. Cf. SOUZA, Rodrigo Pagani de. *O Caminhos e as Pedras no Caminho para o Novo Modelo Legal do Saneamento Básico no Brasil*. In: Perez, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; CUNHA, Alexandre Jorge Carneiro da. **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 70-72.

Supremo Tribunal Federal (STF)³⁰, com vistas a questionar os arranjos estaduais à luz do Novo Marco Legal, as quais têm potencial de servir de precedentes para futuras interpretações.

Foram percorridas as principais diretrizes do Novo Marco Legal, com o intuito de compreender os impactos da norma, sobretudo os incentivos à regionalização e os desafios jurídicos para estruturar, viabilizar e garantir um universo de disputa competitivo para uma concessão regionalizada no país³¹. Nesse caminho foram enfrentados quatro tópicos centrais que impactam os modelos de concessões: (i) titularidade dos serviços; (ii) governança interfederativa; (iii) investimentos *versus* tarifa; (iv) e garantias.

Além das análises acima pontuadas, o leitor encontrará reflexões e alternativas diante do sistema normativo vigente e dos precedentes do STF³².

Em suma, o objetivo deste trabalho é promover a compreensão da racionalidade dos modelos trazidos pela Lei Federal nº 14.026/2020 por meio dos primeiros projetos já licitados com a participação do BNDES³³ e, assim, refletir sobre a organização da prestação regionalizada para fins de licitação, agregando conhecimento para modelos futuros.

Para tanto, o presente trabalho dedica-se a demonstrar a trajetória do saneamento básico no Brasil e traça um paralelo com sua evolução no mundo (Capítulo 2). Na sequência, o presente estudo discute a questão da titularidade do serviço de saneamento básico, que por anos foi alvo de polêmicas na doutrina e na jurisprudência, e hoje é peça central na estruturação de um projeto de concessão, pois está relacionada à captação de recursos para a execução dos projetos (Capítulo 3).

São ainda abordados os instrumentos constitucionais existentes para fomentar o federalismo de cooperação, tais como a gestão associada dos serviços públicos e as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, fazendo um breve sobrevoo pelo histórico da regionalização no Brasil (Capítulo 4).

³⁰ ADI 6.492/DF, ADI 6.536/DF, ADI 6.573/AL, ADI 6339/ BA, ADPF 863, ADPF 841 e Rcl 37.500. Também foi realizada busca na jurisprudência dos Tribunais de Contas, mas não foram encontradas decisões de impacto até o momento.

³¹ Desafios que se repetem em projetos como CEDAE e outros regionalizados estruturados com o apoio do BNDES.

³² Para efeitos de corte metodológico, este estudo se concentrou na jurisprudência do STF, preterindo uma análise mais ampla por outros tribunais, inclusive de contas, em razão da probabilidade e do impacto para o objeto deste trabalho que envolve questões de titularidade e de cooperação interfederativa das decisões do STF.

³³ Por essa razão, priorizou-se a análise das regiões metropolitanas, microrregiões e unidades regionais de saneamento como modelos de regionalização.

O tópico seguinte aponta as mudanças relevantes trazidas pela Lei Federal nº 14.026/2020, tais como a preferência pela regionalização, a vedação aos contratos de programa, a utilização da técnica do *spending power*³⁴, entre outros temas (Capítulo 5).

Subsequentemente são abordadas as alternativas para a prestação regionalizada (Capítulo 6). Neste tocante, o estudo não se furta de elaborar uma crítica aos modelos de governança interfederativa escolhidos pelos estados que realizaram a concessão regionalizada.

No penúltimo capítulo são compartilhados os erros e os acertos das experiências concretas dos projetos de prestação regionalizadas já licitados e estruturados com apoio do BNDES em Alagoas, no Rio de Janeiro e no Amapá (Capítulo 7).

Por fim, a conclusão se propõe a trazer orientações para uma melhor organização da prestação regionalizada dos serviços públicos de água e esgoto para fins de licitação pública. Conclui-se que a regionalização tem o potencial de atrair recursos do setor privado capazes de viabilizar, até 2033, as metas de universalização e de segurança hídrica previstas no Novo Marco Legal (Capítulo 8).

³⁴ Pode ser traduzido como uma forma de indução, ou literalmente como "a força do dinheiro". Cf. ENGBAHL, D. The Spending Power. **Duke Law Journal**, v. 44, n. 1, p. 1-109, oct. 1994.

2 TRAJETÓRIA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Não é um exagero dizer que a humanidade desenvolveu-se ao redor das bacias hidrográficas. É notório que as primeiras grandes civilizações – a exemplo da Mesopotâmia e do Egito – não apenas se estabeleceram nas proximidades de grandes cursos d’água mas também dominaram a sua utilização, permitindo o desenvolvimento de atividades essenciais, como a agricultura e a pecuária³⁵.

Com a expansão das cidades, mecanismos de abastecimento de água foram criados com vistas a assegurar melhores condições sanitárias e de saúde à população. Destaca-se o sistema desenvolvido pelos romanos, que até hoje influencia a engenharia sanitária.

Com relação ao esgoto, a preocupação veio mais tarde. Até meados do século XIX, a situação sanitária das grandes cidades era caótica, o que acabava por gerar uma série de doenças. Para se ter uma ideia, até 1533, quando o parlamento francês passou a exigir a construção de fossas sépticas nas casas, os excrementos eram atirados pelas janelas, restando à população “sair de baixo” ou usar guarda-chuvas para se proteger³⁶.

Aristides Rocha relata que a Inglaterra, em 1847, foi o primeiro país a construir uma rede pública de esgoto³⁷. Em apenas dez anos, 300 mil prédios foram ligados compulsoriamente à rede. A evolução sanitária, entretanto, gerou um novo problema: a poluição dos principais rios da Europa, que chegavam a ser descritos como fossas a céu aberto. O odor do Rio Tâmsa

³⁵ “Desde a Antiguidade, o bom funcionamento das sociedades esteve relacionado diretamente ao controle sobre os recursos hídricos. Nesse sentido, vale lembrar que as primeiras grandes civilizações desenvolveram-se às margens de grandes rios, entre elas as civilizações da Mesopotâmia e do Egito, essencialmente dependentes dos Rios Tigre e Eufrates e do Rio Nilo, respectivamente. Da mesma forma, o domínio de técnicas de irrigação e de construção de diques permitiu o desenvolvimento da atividade agrícola e das chamadas ‘sociedades hidráulicas’ orientais, as quais beneficiavam-se das vantagens oferecidas pelas margens dos grandes rios, o que representou um salto na evolução da humanidade, antes essencialmente dependente dos produtos da caça e da pesca.” RIVA, Gabriela Rodrigues Saab. **Água, um direito humano**. São Paulo: Paulinas, 2016, p. 31-32.

³⁶ ROCHA, Aristides A. **Histórias do saneamento**. São Paulo: Editora Blucher, 2016, p. 20.

³⁷ “Gran Bretaña y Francia han sido pioneros en el desarrollo de este sector y marcaron -dentro de sus diferencias- gran parte del camino que posteriormente imitaron otros países. Las medidas adoptadas para la gestión del servicio se tomaron por el lado de la cesión a las empresas privadas. Posteriormente, la balanza se fue inclinando a favor de las municipalizaciones. Sin embargo, la complejidad del proceso y la interacción de los diversos agentes - públicos y privados-, ha provocado un efecto cambiante a lo largo de este último siglo: a las políticas claramente municipalistas han sucedido otras defensoras de la gestión mediante compañías privadas de los servicios públicos. En las últimas décadas, frente a la tendencia municipalizadora, está resurgiendo la propensión a la gestión privada. El análisis histórico de este proceso es interesante, entre otras cosas, porque las situaciones presentes están asentadas en el sesgo político con el que se desarrollaban estos principios en cada nación. (...) Desde hace unos años se ha revitalizado el debate sobre las ventajas e inconvenientes de la privatización de los servicios urbanos, y en este sentido resulta orientativo comparar los distintos modelos europeos”. Cf. MATÉS-BARCO, Juan-Manuel. La gestión del agua potable en Europa: una perspectiva histórica. *In: Claves del mundo contemporáneo*. Debate e investigación: actas del XI Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea. S/L, 2013, p. 1-10.

nessa época tornou-se tão insuportável que se estendiam lençóis embebidos em cloro nas casas próximas a seu leito para minimizar o cheiro quando os ventos se intensificavam³⁸.

Diante de problema similar, em 1873 o governo francês recomendou que os esgotos não fossem lançados nos cursos d'água antes de serem depurados. Em 1875, a Inglaterra editou o *Public Health Act* e no ano seguinte o *River Pollution Prevention Act*, este último também obrigando a depuração do esgoto antes do lançamento nos rios.

No Brasil, a primeira adutora de água começou a ser construída no ano de 1673, no Rio de Janeiro. Em 1723, foi inaugurado o Aqueduto da Carioca, hoje conhecido como os Arcos da Lapa, cartão postal da capital fluminense. A história do saneamento básico brasileiro está intrinsecamente relacionada à chegada da Família Real ao país, em 1808, quando houve um forte adensamento populacional e, por consequência, um aumento na geração de lixo e na demanda por água, o que exigiu a implantação de uma infraestrutura mínima de saneamento básico no país.

Em comparação com os outros serviços de infraestrutura, o saneamento básico apresenta algumas singularidades. Nessa atividade, ao contrário do que ocorreu nos setores de energia e telecomunicações, a União não constituiu grandes empresas estatais responsáveis pela operação ou mesmo regulação dos serviços.

Dom Pedro II contratou empresas inglesas para estudar e implementar redes de esgoto nas principais cidades brasileiras. O Rio de Janeiro foi a quinta cidade do mundo a adotar o sistema de coleta de esgoto, em 1864³⁹. Mas a realidade é que o serviço se restringia a um número bastante pequeno de famílias.

Como lembra Dinorá Adelaide Musetti Grotti, até a primeira metade do século XIX, o Poder Público esteve ausente das questões sanitárias, pois o interesse de Portugal se limitava à exploração colonial. Já no final do século XIX e no início do século XX, o país testemunhou o crescimento do fluxo migratório e da população, o que promoveu o agravamento dos problemas e a reprodução periódica de epidemias⁴⁰.

Uma primeira tentativa de solução para o problema foi buscar a iniciativa privada para trazer investimentos ao setor. Embora o Rio de Janeiro⁴¹ tenha estabelecido um sistema público, foram delegados para a iniciativa privada os serviços de abastecimento de água em importantes

³⁸ ROCHA, Aristides. **Histórias do saneamento**. São Paulo: Editora Blucher, 2016, p. 22.

³⁹ ROCHA, Aristides. **Histórias do saneamento**. São Paulo: Editora Blucher, 2016, p. 52.

⁴⁰ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 101-144, p. 103-104.

⁴¹ *The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*.

idades, tais como Porto Alegre⁴², Fortaleza⁴³, Recife⁴⁴, São Paulo⁴⁵, Belém⁴⁶ e São Luís. Público ou privado, todos os serviços atendiam a uma parcela pequena da população⁴⁷ com um serviço, muitas vezes, precário.

A partir de meados do século XIX, houve a edição das primeiras leis para o saneamento⁴⁸, mas ainda totalmente insuficientes para estimular a construção de redes para abastecimento de água e esgotamento sanitário no país. Na primeira década do século XX, os estados passam a buscar auxílio da União diante de sua incapacidade para solucionar os problemas sanitários⁴⁹.

O saneamento básico ganhou maior enfoque entre as décadas de 1970 e 1990, com a criação de órgãos e políticas públicas visando uma solução nacional. Entre eles, podem ser destacados: o Programa de Financiamento para o Saneamento, o Programa Prioritário de Abastecimento de Água e Esgotos Sanitários, o Programa de Saneamento Básico do Nordeste, o Programa Prioritário de Abastecimento de Água do Ministério da Saúde e o Programa Prioritário de Combate à Erosão e às Inundações⁵⁰.

O grande marco das políticas públicas nacionais na década de 1970 foi o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), cujo objetivo era incentivar a criação de Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs) e linhas de financiamento para investimentos. As companhias estaduais, pouco expressivas até então, passaram a ganhar volume e a contrair para si o dever que cabia aos municípios, titulares dos serviços.

De acordo com GROTTI⁵¹, o Governo Federal, durante a ditadura militar, elegeu o saneamento básico como pauta prioritária e o PLANASA foi o principal instrumento do modelo

⁴² Companhia Hidráulica Porto Alegrense.

⁴³ *Ceará Water Works Company Limited.*

⁴⁴ *Recife Drainage Company.*

⁴⁵ Cia Cantareira de Águas e Esgotos.

⁴⁶ Cia das Águas do Grão-Pará.

⁴⁷ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 101-144, p. 104.

⁴⁸ Decreto Paulista nº 56, de 30.04.1892 – criação de uma comissão de engenheiros para o saneamento do Estado de São Paulo; Decreto Paulista nº 154, de 08.02.1893 – criação e organização da Repartição de Serviços Técnicos de Água e Esgoto da Capital; Lei nº 16, de 13.11.1891 que propunha organizar os municípios do estado, deixando para a municipalidade a deliberação sobre abastecimento de águas, serviços de esgotos e iluminação pública, sem prejuízo dos direitos firmados nos lugares em que estes serviços sejam feitos por contratos com o Governo do Estado (art. 53, nº 7).

⁴⁹ Especialmente relacionados ao combate das epidemias.

⁵⁰ LAHOZ, Rodrigo. **Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016, p. 76-77.

⁵¹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). **Tratado**

de gestão implantado pelo regime militar para o setor – o que permite compreender as qualidades e deficiências do saneamento básico no Brasil.

Explica-se: esse período foi o auge da intervenção do Estado por meio do PLANASA, com dimensões institucionais, financeiras e tecnológicas pontualmente definidas, destinado a assegurar a prestação pública dos serviços de saneamento básico. Além disso, o setor de saneamento básico passou a ser conduzido por meio de uma estratégia nacional que afastou os municípios da gestão dos serviços, destinando aos estados o papel de operadores do sistema, cujo principal desafio seria universalizar os serviços sem renunciar à sustentabilidade econômica.

O PLANASA foi lançado em 1971 com o objetivo de atender 80% da população com abastecimento de água e 50% com esgotamento sanitário até 1980. O Banco Nacional de Habitação (BNH) foi transformado em empresa pública, um banco de segunda linha, passando a operar somente com repasses e refinanciamentos estatais. Estruturado pelo Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e sustentado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o PLANASA priorizou o abastecimento de água em detrimento das demais ações que compõem o saneamento básico⁵².

No modelo de gestão do PLANASA, as companhias estaduais eram o elemento central, pois deveriam garantir a autossustentação tarifária. As companhias estaduais surgiram quando o saneamento passou a ser um fator essencial para o desenvolvimento econômico, dado o intenso processo de urbanização gerador de demanda associada à insalubridade.

O modelo institucional introduzido pelo PLANASA tinha a presença de agentes financeiros (bancos estaduais, regionais ou federais, credenciados pelo BNH), de agentes promotores (as companhias estaduais de saneamento) e de órgãos de suporte técnico em nível estadual, como a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (FEEMA).

Em regra, o PLANASA estabelecia que as CESBs podiam receber recursos do FGTS, apresentando como contrapartida para os investimentos os recursos dos Fundos Estaduais de Água e Esgoto (FAE). Os recursos do PLANASA tinham como fontes recursos próprios do BNH/FGTS, créditos obtidos junto a instituições brasileiras ou internacionais, além da

sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 101-144, p. 111.

⁵² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 101-144, p. 110-111.

disponibilidade do Fundo de Financiamento para Saneamento (FISANE), criado em 1967, e dos FAE. Nas operações de financiamento, os recursos eram repassados às companhias concessionárias estaduais, que eram os mutuários do sistema⁵³.

Contudo, no início dos anos 1980, o modelo financeiro se desestruturou devido, entre outros fatores, à crise econômica, que aumentou o desemprego e reduziu os recursos do BNH que, por sua vez, vinham do FGTS, àquela altura debilitado pelo aumento dos saques⁵⁴. Com isso, em 1986, o BNH foi extinto por meio do Decreto-Lei nº 2.291, e as suas competências foram transferidas para a Caixa Econômica Federal⁵⁵, sobretudo, na gestão do FGTS.

Apesar das dificuldades apontadas, os resultados do PLANASA foram satisfatórios. Recursos foram efetivamente destinados ao saneamento básico, 15 milhões de domicílios passaram a ter acesso à água tratada e criaram-se órgãos governamentais e empresas privadas para a oferta dos serviços⁵⁶. Entretanto, o esgotamento sanitário e o manejo de resíduos sólidos foram deixados de lado.

Com o fim do regime militar e o advento da Constituição Federal de 1988, foram elaboradas leis orgânicas e, também, planos diretores municipais, com a descentralização das políticas públicas do setor para os municípios. Ainda, as companhias estaduais não obtiveram bons resultados e as metas do PLANASA não foram atingidas, resultando na sua revogação.

A Constituição Federal de 1988 tratou dos serviços públicos de saneamento básico como exigência prevista no inciso XX do art. 21, no inciso IX do art. 23 e no inciso IV do art. 200.

⁵³ LOBO, Luiz. **Saneamento Básico**: em Busca da Universalização. Brasília: Editora do Autor, 2003, p. 36.

⁵⁴ “Houve várias tentativas de mitigar algumas das características do PLANASA. Apenas para citar alguns exemplos notáveis, o BNH, em novembro de 1985, lançou o Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (Prosanear), que almejava incentivar soluções alternativas e que primassem pela redução de custos de implantação dos sistemas de saneamento. Uma segunda medida de destaque foi a criação de uma Comissão de Reformulação do SFS, que propôs alterações relevantes no modelo em vigor: (i) expandir o conceito de saneamento básico para envolver a limpeza urbana, a coleta e a destinação de resíduos sólidos, a drenagem urbana e a proteção de mananciais/ (ii) reforçar o caráter de serviço público de saneamento, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com financiamento a fundo perdido e superando, com isso, o aspecto empresarial; (iii) tirar do BNH as funções de fornecer diretrizes da política, restringindo-se apenas aos aspectos de financiamento; (iv) integrar mecanismos institucionais de avaliação e acompanhamento, lastreados na autonomia dos município. O fato é que tais proposições não foram levadas adiante e o que poderia ser uma reformulação desembocou na extinção do BNH, no fim de 1986, e na passagem de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal (CEF)”. Cf. CARVALHO, Vinícius Marques de. **Estado e setor privado na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil**: uma análise jurídica a partir do exemplo francês. 2007. 446. F. Tese de Doutorado em Direito apresentada à Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 90-91.

⁵⁵ LAHOZ, Rodrigo. **Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016, p. 77.

⁵⁶ LAHOZ, Rodrigo. **Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016, p. 78.

Contudo, a menção ao saneamento limitou-se à atribuição de competências ou ao seu reconhecimento como um setor relevante para a saúde e para o meio ambiente⁵⁷.

No início dos anos 1990, o Governo Federal passou a mapear a situação do setor no país, com o intuito de levantar informações para criar uma nova política nacional. Para tanto, destacou-se o papel do Serviço Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) na realização de pesquisas.

O setor também recebeu diversos aportes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do FGTS. Além disso, sem recursos, o governo passou a estimular concessões de serviços públicos; entretanto, muitos governos e dirigentes de empresas públicas eram contra essa política. A falta de segurança nas disposições legais sobre concessões também assustou os investidores.

A regulação dos serviços de saneamento básico foi insuficiente e ainda está em construção. Em 1990, a Lei Orgânica da Saúde resultou num avanço importante: foi a partir dela que o Sistema Único de Saúde (SUS) previsto na Constituição Federal de 1988 foi regulamentado e a população brasileira passou a ter a garantia constitucional do acesso gratuito à saúde. Em 2001, o Estatuto da Cidade determinou sua relevância para a sustentabilidade dos municípios. Mas foi somente em 2005 que surgiu o Projeto de Lei nº 5.296, posteriormente convertido na Lei Federal nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico.

Tal política definiu as principais características dos serviços de saneamento básico, os princípios, objetivos e diretrizes, acrescentou direitos aos usuários, afirmou a autonomia das entidades reguladoras, a exigência de um plano de saneamento básico para os contratos administrativos, a definição de saneamento como elemento indissociável das políticas de saúde e de meio ambiente, entre outros tópicos⁵⁸. Contudo, não definiu de forma clara qual o ente titular competente para a prestação dos serviços, não estipulou prazo para a sua implementação e nem definiu qual órgão seria responsável pela regulação – o que resultou no surgimento de variadas agências reguladoras estaduais e municipais.

⁵⁷ Constituição Federal de 1988. Art. 21. Compete à União: (...) XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (...) 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; (...) 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.

⁵⁸ LEMOS. Rafael Diogo Diógenes. Soluções Individuais de Abastecimento de Água e de Destinação Final de Esgotos Sanitários frente ao Novo Marco Jurídico Regulatório do Saneamento Básico. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 54/2009, p. 270-290, Abr./Jun., 2009.

Em 2010, foi publicada a Lei Federal nº 12.305, com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que disciplinou as atividades de manejo e destinação final de resíduos sólidos, um complemento à Política Nacional de Saneamento Básico.

O setor ainda recebeu investimentos por meio do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e do Programa de Aceleração de Crescimento 2 (PAC 2), entre os anos de 2007 e 2014, o que contribuiu para a execução de diversas obras importantes para o saneamento do país⁵⁹.

Em 2013, foi lançado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), em atendimento à Lei Federal nº 11.445/2007. O Plano aborda os quatro componentes do saneamento básico: (i) abastecimento de água potável, (ii) esgotamento sanitário, (iii) limpeza urbana e (iv) manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Ele foi aprovado pelo Decreto nº 8.141/2013 e pela Portaria nº 571/2013. Foram definidas metas de curto, médio e longo prazo, entre elas, pode-se destacar o alcance de atendimento de 99% para o fornecimento de água potável e 90% para a coleta e para o tratamento de esgoto até o ano de 2033. O plano tem duração de 20 anos (de 2014 a 2033) e deve ser avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos.

O PLANSAB consolidou a necessidade de universalização dos serviços de saneamento básico. As avaliações realizadas entre 2014 e 2018 apontam o alcance de avanços no abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. No componente drenagem e manejo de águas pluviais, a evolução dos indicadores foi constatada, em especial, entre 2015 e 2018.

Alguns estudos, como o “Panorama de 2021” (ABCON/SINDCON), demonstram que, caso o setor continue evoluindo sem alterações profundas e sem maiores investimentos, não será possível atingir as metas do PLANSAB para 2033.

Foi com essa perspectiva de busca pela universalização dos serviços de saneamento básico, por maior eficiência na prestação dos serviços, por mais investimentos para o setor, pela regionalização dos serviços em busca de escala, por maior participação da iniciativa privada e por uma equalização regulatória, que se pautaram as discussões em torno da construção de uma nova lei que pudesse alterar a Lei nº 11.445/2007, tida até então como um marco para o setor.

De acordo com o “Panorama de 2022” (ABCON/ SINDCON), é possível perceber alguns frutos das mudanças trazidas pelo Novo Marco do Saneamento Básico. O documento diz que “É notória a evolução do setor após a publicação da Lei. Hoje, o saneamento ocupa

⁵⁹ LAHOZ, Rodrigo. **Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 84.

papel preponderante no desenvolvimento econômico e social do país” e completa dizendo que a competitividade já apresenta seus primeiros resultados.⁶⁰

Com o advento do Novo Marco Legal (Lei Federal nº 14.026/2020), já é possível vislumbrar alguns pequenos sinais de mudança. O próprio leilão da Região Metropolitana de Maceió (RMM), acompanhado de outros leilões – nos Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Espírito Santo, ocorridos em 2020, nos Estados do Rio de Janeiro e do Amapá, ocorridos em abril e setembro de 2021, e os últimos blocos de Alagoas e da CEDAE, ocorridos em dezembro de 2021, além do Ceará previsto para o final de 2022, todos estruturados com apoio do BNDES –, são um sinal da retomada dos investimentos.

Nesse cenário, no qual a iniciativa privada assume maior protagonismo no setor, também houve uma adaptação na estruturação de financiamentos, pois, sem capital disponível, não se alcançará a universalização dos serviços. Até a edição do Novo Marco Legal, os únicos financiadores eram praticamente apenas a Caixa Econômica Federal (CAIXA), com a linha “Saneamento Para Todos”, e o BNDES. A realidade está mudando e pode se notar a diversificação das fontes de financiamento, com a participação de bancos multilaterais como IDB Invest, BID e IFC, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – que tem mostrado genuíno interesse em ser protagonista do setor na região em que atua –, e do mercado de capitais brasileiro, que se mostra essencial, dado o volume de investimentos projetados.

Há de se mencionar, ainda, a importância e a aproximação dos bancos comerciais, os quais, por meio de empréstimos-ponte, vêm garantindo os pagamentos de outorga e alguns investimentos iniciais, através de emissões de debêntures com garantia firme de colocação em montantes cada vez mais vultosos e prazos mais realistas com o período de transição pelo qual o setor passa. Esse contexto é mais um sinal de que a dinâmica está mudando para os investimentos serem viabilizados.

Vê-se, portanto, que há bastante estrada a ser trilhada, mas a expectativa é grande. Agora, mais do que em 2007, após a edição da Lei Federal nº 11.445/2007, as condições para a tão necessária universalização dos serviços são mais favoráveis. Governo, sociedade e mercados financeiro e de capitais estão atentos ao setor, buscando alternativas, dirimindo riscos, ofertando mais recursos e disponibilizando oportunidades para o atendimento das questões ESG⁶¹.

⁶⁰ ABCON/ SINDUSCON. Panorama da participação privada no saneamento, 2022.

⁶¹ O termo ESG constitui um conjunto de boas práticas que devem orientar os negócios e os impactos das operações das empresas valorizando três eixos centrais: o ambiental, o social e o de governança. A sigla foi usada pela primeira vez em dezembro de 2004 no relatório “*Who Cares Wins*”, preparado pelo Pacto Global da Organização

A agenda ESG pressupõe o esgotamento de um modelo produtivo que rivalize com o desenvolvimento sustentável de países e tem sido, em grande parte estimulada pelo mercado de capitais, que busca impactos sociais, ambientais e previsibilidade no retorno de seus investimentos. Nesse compasso, o setor de saneamento busca aperfeiçoar seus sistemas de governança, gestão de riscos e *compliance* para cumprir com o “G”, posto que naturalmente já é vocacionado para o social e o ambiental.

Nas palavras de Daniela Sandoval e de Carlos Almiro Melo “os agentes econômicos que operam no setor de saneamento são considerados “*pure players*” na agenda ESG, em virtude de sua capacidade de promoção direta de externalidades positivas e sociais e ambientais. Justamente por essas características inerentes ao saneamento, o setor tem claro alinhamento com o crescente foco ESG, o que pode impulsionar a expansão dos investimentos rumo à universalização do acesso aos serviços de saneamento no Brasil, tão carente de investimentos nesse setor, inclusive se comparado a setores já universalizados como as telecomunicações e a energia”⁶².

A universalização dos serviços de saneamento básico está diretamente relacionada com a capacidade dos atores públicos e privados de planejarem e de captarem recursos em modelos viáveis. Um dos temas centrais na estruturação de uma concessão regionalizada, para que não seja questionada perante os órgãos de controle e para que seja financiável, refere-se à titularidade dos serviços, assunto que será trabalhado na sequência.

das Nações Unidas (“*The Global Compact*”), uma iniciativa liderada pela ONU em conjunto com outras organizações internacionais para se referir ao conjunto de pilares de desenvolvimento sustentável. Originalmente a proposta do então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, estava voltada às ações do mercado financeiro no gerenciamento responsável e sustentável de ativos e nas transações de títulos e valores mobiliários, entretanto pode-se dizer que hoje o espectro de valores ESG abraça todas as atividades econômicas, irradiando efeitos sobre toda a cadeia produtiva.

⁶² SANDOVAL, Daniela; MELO, Carlos Almiro. A vocação ESG do saneamento. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020** – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 425.

3 DISCUSSÃO SOBRE A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS

Questão central na estruturação de concessões regionalizadas é a titularidade dos serviços. A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto a previsão da prestação dos serviços de saneamento básico, repartindo a competência para sua promoção entre União, estados e municípios (art. 23, inciso IX, da CF). Além disso, também definiu a competência exclusiva da União para instituir diretrizes sobre saneamento básico e incluiu o Sistema Único de Saúde (SUS) na formulação de políticas e na execução das ações de saneamento básico (art. 200, inciso IV, da CF), traçando uma importante e indiscutível relação entre a prestação desses serviços e a saúde pública.

Porém, ao longo das três décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, muitos debates foram travados acerca da titularidade dos serviços de saneamento básico. Para Rodrigo Pagani de Souza, a despeito das incertezas trazidas pela Constituição Federal diante da ausência de uma definição inequívoca sobre a qual ente recairia o dever, ou como prefere o autor, a responsabilidade de prestar o serviço de saneamento básico, há uma inteligência do constituinte no sentido de fomentar a cooperação entre a União, os estados e os municípios⁶³. Isso porque, para ele, diante das dimensões continentais do Brasil, a flexibilidade constitucional no trato da matéria, prevalecendo ora o interesse local ora o interesse comum, seria valiosa para a prestação do serviço.

No mesmo sentido, Fernanda Dias Menezes de Almeida⁶⁴ explica que a intenção do constituinte ao atribuir competência comum aos entes federados em certas matérias de elevado interesse social era reunir uma soma de esforços entre si, para efetivar da melhor maneira o

⁶³ “É até compreensível o incômodo com a Constituição e as incertezas que seu texto possa ter deixado sobre a matéria, mas vale o convite para que se perceba, por outro lado, a inteligência constitucional no tema: um país de vasto território e complexa institucionalidade, como o Brasil, requer soluções flexíveis na distribuição dos encargos pelos entes da federação, e o critério constitucional da predominância do interesse serve a esta conveniente flexibilidade. Assim, predominando o interesse local na organização e na prestação dos serviços públicos de saneamento básico em determinadas situações, a competência para promovê-los será municipal. Ausente o interesse local predominante, então incidirá a competência estadual para promover-lhes a integração enquanto funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e afins. Fora dessas, poderá incidir a competência estadual residual para promovê-los enquanto serviços não reservados nem à alçada municipal, nem à federal. Em suma, não caracterizando o predominante interesse local, incidem competências estaduais – eis uma flexibilidade constitucional importante no trato da matéria”. Cf. SOUZA, Rodrigo Pagani de. *O Caminho e as Pedras no Caminho para o Novo Modelo Legal do Saneamento Básico no Brasil*. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coordenadores). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 81-82.

⁶⁴ CANOTILHO, José Gomes (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**, 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 808. (Série IDP)

interesse público. O princípio da cooperação é, assim, basilar da federação brasileira e está presente em vários dispositivos constitucionais, como aqueles que tratam do meio ambiente, da saúde pública e do saneamento básico.

Desde a Constituição de 1891⁶⁵, já existia a previsão de que compete aos municípios a prestação de serviços públicos de interesse local – naquele tempo se usava a expressão “peculiar interesse”. Hely Lopes Meirelles destaca que a definição da competência se dá pelo critério da predominância do interesse e não pela exclusividade. Defende que não existe um assunto municipal que não seja também de interesse estadual ou nacional, portanto, a competência municipal é atribuída aos assuntos que “predominantemente interessam à atividade local”⁶⁶.

A doutrina e a jurisprudência firmaram o entendimento de que o serviço de saneamento básico tem características predominantemente locais e, por isso, a titularidade seria dos municípios por força do art. 30, inciso V, da Constituição Federal. Existindo o compartilhamento de infraestruturas, esse interesse se transmudaria para comum.

A ADI nº 1.842/RJ consolidou esse entendimento do STF. Com isso, fixou-se que a titularidade do serviço de saneamento básico, *a priori*, é dos municípios, porém, se houver a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões através de Lei Complementar Estadual (art. 25, §3º, CF) e existir o compartilhamento de infraestruturas, a prestação do serviço de saneamento básico será de competência do estado. Todavia, a tomada de decisão não pode concentrar-se em apenas um dos entes da federação e deverá ocorrer por meio de um colegiado, resguardando-se dessa forma a autonomia dos municípios integrantes da estrutura interfederativa.

Vale ressaltar que, no entendimento do STF, o interesse comum não se confunde com a mera junção de interesses locais; para que se caracterize, deve haver a inviabilidade técnica ou econômica da prestação do serviço isoladamente pelos municípios.

Acompanha-se as críticas de que seria questionável a atribuição de interesse local ao saneamento básico. Isso porque na grande maioria das vezes não existem sistemas hidrográficos circunscritos a apenas um município. Dessa forma, a má prestação do serviço em uma determinada localidade afeta outros municípios de uma mesma região. Exemplo bastante elucidativo é a poluição do Rio Tietê no município de Salto, no interior do Estado de São Paulo.

⁶⁵ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. “Art. 68: Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 136 -137.

O despejo de poluentes inicia-se a quase 300 quilômetros da localidade, mas ainda assim traz efeitos devastadores para o município⁶⁷.

Luís Roberto Barroso, em artigo sobre a competência para prestar serviços de saneamento básico, cita resumo de conceitos doutrinários sobre a definição de interesse local elaborado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, destacando três tipos: (i) aquele que se pode isolar (Bonnard); (ii) aquele territorialmente limitado ao município (Borsi); e (iii) aquele sem repercussão externa ao município (Mouskheli)⁶⁸.

Portanto, do ponto de vista ambiental, os efeitos do despejo inadequado do esgoto no curso dos rios e a utilização irresponsável dos mananciais de água, sejam elas superficiais ou subterrâneas, gera impactos negativos coletivos e ultrapassam a barreira local, tendo “repercussão externa” ao município.

Por sua vez, André Cyrino e Luciana Janes Carneiro defendem que o critério da predominância do interesse adotado pela Constituição Federal é dinâmico, já que:

(...) uma atividade correntemente considerada de interesse predominantemente local pode deixar de sê-lo por diversas razões, como a conurbação, ou o avanço tecnológico que altere a lógica da prestação do serviço⁶⁹.

Os autores também buscam encontrar parâmetros para a definição de interesse local e de interesse comum, pois, na visão deles, trata-se de conceitos jurídicos indeterminados. Assim, defendem que a definição da predominância do interesse em termos de saneamento básico se dá não apenas pelo critério técnico, mas também pelo critério econômico. Como se sabe, são raros os municípios que têm capacidade financeira para prover um serviço adequado à população⁷⁰, e esse fator deve ser levado em conta em nome do melhor interesse público. Para eles, trata-se de critérios cumulativos, logo, não basta que haja, por exemplo, viabilidade

⁶⁷ G1. Estudo mostra que mancha de poluição do Rio Tietê no interior de SP chega a quase 300 km. **G1**, 22 set. 2021.

⁶⁸ “A primeira possibilidade é o exame casuístico das circunstâncias de cada serviço, em cada lugar, tendo em vista os critérios doutrinários que dão conteúdo a cláusulas do interesse local e do interesse comum. Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta de forma resumida e ordenada esses parâmetros, que se reproduzem ainda uma vez, nos seguintes termos: ‘Com essas achegas doutrinárias já se pode tabular alguns elementos que podem identificar o interesse local dos municípios: 1. Predominância do local (Sampaio Dória); 2. Interno às cidades (Black); 3. Territorialmente limitado ao município (Borsi); 4. Sem repercussão externa ao município (Mouskheli); 5. Próprio das relações de vizinhança (Jellinek); 6. Simultaneamento oposto a regional e nacional (legal); 7. Dinâmico (Dallari)’. Cf. BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de informação legislativa**, v. 39, n. 153 (jan./mar. 2002), p. 255-270, p. 264.

⁶⁹ CYRINO, André; CARNEIRO, Luciana Janes. *op. cit.*, p. 215.

⁷⁰ MALI, Thiago. Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses. **Poder 360**, 19 out. 2021.

econômica se não houver viabilidade técnica. A viabilidade econômica pauta-se pela lógica dos subsídios cruzados, ou seja, se um município for deficitário e não tiver condições de arcar sozinho com os custos da prestação adequada do serviço, deverá unir-se a outro superavitário para que o serviço se torne economicamente viável.

Vale reforçar que ao longo dos anos a grande maioria dos investimentos realizados em saneamento básico se deu pelas companhias estaduais criadas para esse fim, cuja racionalidade também era a da viabilidade econômica por meio do subsídio cruzado. Nesse compasso, Silvio Gabriel Serrano Nunes e Caio Rioei Yamaguchi Ferreira explicam que pouquíssimos municípios superavitários puderam resistir à pressão da regionalização realizada pelo Governo Federal⁷¹.

Compreendem-se os argumentos de que os serviços de saneamento básico seriam de interesse regional ou comum por natureza. De todo modo, evitando conflitos de ordem constitucional, a Lei Federal nº 14.026/2020 definiu expressamente que apenas haverá interesse comum quando forem instituídas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, casos em que a titularidade do serviço de saneamento básico necessariamente será dividida com os estados e eventuais outros municípios. Em todos os outros casos, a titularidade será municipal (art. 8º), podendo ser exercida ao lado de outros entes da federação se lhe for conveniente e oportuno para o cumprimento das metas e do interesse público.

O que se buscou foi um consenso possível e pragmático a partir de um longo processo de discussão e amadurecimento de propostas no Congresso Nacional, isto é: avançar no tema sem a necessidade de uma emenda constitucional. Buscou-se desatar alguns nós no arranjo institucional sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico, considerando que a Constituição Federal de 1988 não previu de forma expressa a quem cabe a titularidade desses

⁷¹ “Em razão do crônico problema financeiro de muitos municípios brasileiros, os técnicos do PLANASA elaboraram uma forma de sustentação econômica dos projetos de saneamento básico, os chamados subsídios cruzados”. Cf. NUNES, Silvio Gabriel Serrano; FERREIRA, Caio Rioei Yamaguchi. *Evolução Histórica das Políticas Públicas de Saneamento Básico no Brasil*. In: CUNHA, Alexandre; ARRUDA, Carmen; LIMA, Guilherme; BERTOCCELLI, Rodrigo. **Novo Marco Regulatório do Saneamento no Brasil**, Volume I. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 171.

serviços, tampouco disciplinou o que é interesse local ou comum⁷². A definição legislativa, contudo, mereceu críticas de PAGANI, para quem a lei, nesse ponto, é inconstitucional⁷³.

As discussões sobre a titularidade do saneamento básico tiveram como fundamento empírico as ADIs 1.842/RJ e 2077-MC/BA⁷⁴, analisadas pelo STF, que abriram espaço para a interpretação de que a titularidade do serviço de saneamento, quando houver lei complementar estadual criando região metropolitana, seria não do estado ou de cada município, mas da entidade colegiada interfederativa estruturada pela sua associação – voluntária ou imposta pela lei complementar⁷⁵.

Essa insegurança jurídica pode ser analisada mais de perto no âmbito da ADI 1.842-RJ, já mencionada, na qual se discute a constitucionalidade da Lei Complementar nº 87/1997⁷⁶ e da Lei Ordinária nº 2.869/1997⁷⁷ editadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Durante seu julgamento, em um contexto de conflitos federativos, foram discutidas, detalhadamente, todas as particularidades do que configura uma região metropolitana e os desafios mais árduos a serem superados para uma composição entre os estados e os municípios;

⁷² O art. 1 da CF estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Em seu art. 18, a CF estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. A medida dessa autonomia é regulada pela distribuição constitucional de competências, a qual constitui o próprio núcleo do pacto federativo. Daí que existem competências privativas dos entes ao lado de competências concorrentes. Por outro lado, o modelo federativo é construído também a partir da cooperação mútua entre os entes federados. Tanto é assim que o parágrafo único do art. 23 da CF dispõe que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Em consonância com a ideia de colaboração, o art. 241 da CF autoriza a gestão associada de serviços públicos por instrumentos de cooperação entre os entes federados, mediante a formação de consórcios públicos e a celebração de convênios de cooperação.

⁷³ “Ainda que se tenha pretendido conceber disposições legais de cunho meramente declaratório, havia o risco de a lei federal indevidamente solapar possibilidades constitucionalmente admitidas. Como não foi dado à União o papel de interpretar a Constituição em lugar dos demais entes da federação, nem mesmo lhe foi confiada qualquer primazia nesse sentido, então esta negação de possibilidades constitucionais pela lei federal seria, a rigor, inconstitucional”. Cf. SOUZA, Rodrigo Pagani de. O Caminho e as Pedras no Caminho para o Novo Modelo Legal do Saneamento Básico no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coordenadores). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 82.

⁷⁴ A ADI 1.842/RJ foi proposta no ano de 1998, em um contexto de conflitos federativos e, ainda, antes da Lei Federal nº 11.445/2007. Foi paradigmática e influenciou diretamente o modelo de Alagoas. Já a ADI 2.077/2019, foi proposta em 2019 e tem sua importância na medida em que o Supremo novamente ressaltou que o saneamento básico revela ações e políticas públicas de interesse típico e notadamente local, embora o interesse prático de tais atividades também seja objeto de enfrentamento de políticas públicas em âmbito regional, por mecanismos de gestão associada de serviços públicos e integração metropolitana, desde que respeitada a autonomia municipal. Se havia, portanto, vozes que sustentavam que de alguma forma os municípios poderiam perder a sua titularidade, em ambos os processos o STF deixou muito claro que essa hipótese não existe.

⁷⁵ Com fundamento no art. 25 § 3º, da Constituição Federal.

⁷⁶ Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, definindo as funções públicas e serviços de interesse comum.

⁷⁷ Dispõe sobre o regime de prestação de serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro.

caberia então ao STF definir suas principais bases e preceitos. Há, nesse diapasão, a construção dos principais conceitos e elementos constitutivos da região metropolitana no Brasil.

Quando de seu julgamento, procedente em parte pelo STF, declarou-se a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa”, que consta dos seguintes dispositivos: art. 5º, I; art. 4º, §2º; art. 5º, parágrafo único; art. 6º, incisos I, II, IV e V; art. 7º; art. 10; e art. 11, §2º, todos da Lei Complementar nº 87/1997; e arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997.

Embora a decisão tenha aclarado aspectos da atividade, constituindo um paradigma para as futuras indagações a esse respeito⁷⁸, não resolveu completamente a questão. Foram opostos embargos de declaração com a finalidade de esclarecer como será a governança entre os entes federativos, mas o Ministro Gilmar Mendes entendeu que não caberia ao STF a proposição de políticas públicas, devendo a casa legislativa debruçar-se sobre o tema dentro de um período de 24 meses.

Na mesma lógica, na ADI nº 2071833-93.2013.8.26.0000, o Estado de São Paulo questionou a constitucionalidade das Leis nº 7.095/2012, 7.096/2012 e 7.102/2012 do Município de Guarulhos, que instituíram uma Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário, com a contratação de Parceria Público-Privada que foi precedida de concorrência pública pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos (SAAE) e criaram a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.

O embasamento dessa ADI encontrava respaldo no fato de que o município não deteria a titularidade exclusiva dos serviços públicos de saneamento básico, violando: o art. 152, inciso IV e parágrafo único; o art. 153, *caput*, e parágrafo primeiro; o art. 154, *caput*; e, ainda, o art. 205, *caput* e inciso V, da Constituição do Estado de São Paulo.

O objeto do questionamento é o seguinte: os serviços municipais perderiam a característica de locais, uma vez que fazem parte, geográfica e socialmente, de uma única região, de um único sistema, não podendo, assim, ser reivindicado o art. 30, inciso I, da Constituição da República? Isso se daria pelo fato de a integração do município à região metropolitana ser compulsória, conforme dispõe a Lei Complementar do Estado de São Paulo

⁷⁸ Fernando S. Marcato destacou quatro pontos principais da decisão do STF, a saber: (i) nem todos os serviços de saneamento em regiões metropolitanas são de interesse comum; (ii) convênios entre Estado e Município são legais em regiões metropolitanas (gestão associada); (iii) governança do órgão metropolitano não é a única solução e não pode excluir um dos entes participantes; e (iv) definição do modelo institucional deve ser feita caso a caso. (2014). Cf. MARCATO, Fernando S. Uma nova ordem para o saneamento em regiões metropolitanas. [Slideshare.net](http://slideshare.net), 18 de Jul. 2014.

nº 1.139/2011, não cabendo ao município definir de forma autônoma seus serviços de água e esgoto, sendo esta, então, competência exclusiva apenas dos municípios que não se encontrem abrangidos por regiões metropolitanas.

A ação foi julgada procedente, por maioria de votos, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. O argumento era de que o Município de Guarulhos, diante de sua intenção de dispor sobre assunto de “interesse local”, havia desrespeitado a previsão de divisão de competências, uma vez que a matéria apresenta caráter regional e não somente local.

Como se vê, ainda que o art. 8º do Novo Marco Legal, supracitado, tenha tentado trazer mais segurança jurídica quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico, persiste a dificuldade de estabelecer o que deve ser considerado “interesse comum” para fins de deslocar o exercício da titularidade da esfera individual do ente municipal para o ambiente de cooperação interfederativa. Nesse sentido Rafael Roque Garofano⁷⁹ lembra que a questão não foi suficientemente respondida no julgamento da ADI 1.842/RJ pelo STF, nem mesmo no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015).

Nota-se que nas regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas – onde há o caráter compulsório para a sua formação –, a lei⁸⁰ valorizou a circunstância fática de ao menos dois municípios envolvidos compartilharem instalações operacionais de infraestrutura, de modo que os serviços, para serem melhor prestados, devem ser organizados, planejados, executados e operados de forma conjunta e integrada.

Desse modo, pode-se sustentar que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é de interesse comum, sendo o estado o titular do serviço na região de acordo com o art. 3º, XIX, c/c com o art. 8º, inc. II, do Novo Marco Legal⁸¹.

⁷⁹ “O julgado em questão consolidou o entendimento de que as questões metropolitanas devem ser objeto do exercício colegiado de competências, ao reconhecer o espaço da intermunicipalidade. Por meio deste julgamento, o STF julgou inconstitucionais todos os dispositivos de lei complementar do Estado do Rio de Janeiro que outorgava ao Estado o exercício de competências municipais, em relação a Municípios localizados em Região Metropolitana, especialmente as competências relativas ao saneamento básico. STF – ADI: 1842 RJ, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno.” Cf. GAROFANO, Rafael R. *Desafios da Regionalização do Saneamento a Partir da Reforma Legislativa de 2020*. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 213.

⁸⁰ Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. “Art. 3º: Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...) XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de 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”.

⁸¹ Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. “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

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

Na prática, o efeito dessa interpretação significa a viabilidade para o estado prestar os serviços na região sem a necessidade de obtenção de outorga desse direito junto aos municípios metropolitanos. Nesse sentido, a professora Vera Monteiro observa:

(...) é de titularidade do estado o serviço público de saneamento em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões nas quais tais serviços tenham sido reconhecidos como função pública de interesse comum (com base nos arts. 3º, XIV, e 8º, II da LSB)⁸².

Por outro lado, não obstante as dificuldades relativas à governança das entidades regionais, que serão tratadas adiante neste estudo, a Lei Federal nº 14.026/2020 foi importante à medida que permitiu a atribuição do exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico aos consórcios públicos e aos convênios de cooperação, autorizando, inclusive, a formalização de consórcios intermunicipais, com a participação exclusiva de municípios, que poderão prestar serviço aos consorciados, mediante a instituição de autarquia intermunicipal.

Ademais, a Lei Federal nº 14.026/2020 priorizou as formas de prestação regionalizada dos serviços, uma vez que municípios não participantes de regiões metropolitanas, unidades regionais ou blocos de referência manterão sua titularidade, mas não terão prioridade no recebimento de investimento da União (art. 50 da Lei Federal nº 11.445/2007). Trata-se da técnica do *spending power*, que, como define GAROFANO, é o “condicionamento do acesso a recursos da União à adesão e implementação, pelos demais entes federados, de projetos ou programas que traduzam políticas públicas nacionais” e que já foi utilizada na época do PLANASA⁸³, condicionando o acesso aos recursos federais à concessão dos serviços de saneamento básico às companhias estaduais.

Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.”

⁸² MONTEIRO, Vera. Nas Regiões Metropolitanas e Afins a Titularidade do Serviço de Saneamento Básico é do Estado. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 74.

⁸³ “Por esse mecanismo, classes de consumidores mais ricos subsidiariam a expansão dos serviços para a classe de consumidores mais pobres, via tarifação diferenciada. O funcionamento desse modelo de financiamento estaria atrelado, portanto, à concessão dos serviços municipais de saneamento aos respectivos estados. Para promover essa condição, a União vinculou o acesso aos recursos federais do setor à concessão dos direitos municipais de

Por fim, toda a construção trazida pela Lei Federal nº 14.026/2020 deverá ser testada no STF pelas diversas ADIs que questionam a matéria, assim como diante do complexo feixe de interesses que compõe a cooperação federativa. Observa-se, porém, que diante dos últimos precedentes e do volume de recursos captados nos casos que serão analisados neste estudo, a tendência é que a tese do compartilhamento da titularidade em projetos regionalizados seja mantida, ao lado da atração de investimento privado no setor.

Isso porque no julgamento em conjunto das ADIs nº 6492, 6536, 6583 e 6882, o STF reconheceu a constitucionalidade do Novo Marco Legal, afirmando que cabe à União editar normas gerais de saneamento básico. Reconheceu ainda a constitucionalidade do art. 10 da Lei de Regência, que vedou expressamente os contratos de programa no setor de saneamento básico e determinou a obrigatoriedade de realizar licitação para a concessão dos serviços públicos. Para o STF, o art. 10 está completamente aderente ao art. 175 da Constituição Federal.

Vale dizer que os argumentos trazidos pelos Ministros foram de caráter pragmático na busca da eficiência do serviço público de saneamento básico. O relator Ministro Luiz Fux dedicou a primeira parte do seu voto à trágica situação do saneamento básico no país e à necessidade de considerar a importância da sustentabilidade econômico-financeira trazida pela prestação dos serviços por meio de arranjos regionalizados⁸⁴, com vistas à universalização e à modicidade tarifária.

exploração para as companhias estaduais de saneamento”. Cf. S SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, Se. 2016, n.p.

⁸⁴ Em julgamento conjunto das ADIs nº 6492, 6536, 6583 e 6882, disse o Ministro Luiz Fux: “Também não prospera a argumentação que rivaliza, de um lado, as ‘unidades regionais de saneamento básico’ e os ‘blocos de referência’; e por outro lado, a autonomia dos Municípios, plasmada nos arts. 1º, 18, 29, caput; 30, incisos I e V; 34, inciso VII, alínea “c” da Constituição. Apesar de questões referentes ao saneamento básico serem intrinsecamente de interesse local e de competência dos entes municipais, isso não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes, o que se pretende com as alterações legais questionadas. (...) A disposição territorial contígua, a integração econômica e populacional e o domínio compartilhado (ou condomínio) de recursos hidrográficos são fatores que levam dois Municípios à comunhão ou à contraposição de interesses em torno dos serviços e instalações de saneamento. Configura-se o equilíbrio instável entre a titularidade (status de posse, poder de *imperium*), a abrangência territorial e os interesses. Ademais, os aludidos arranjos federativos representam um dos trunfos do Marco Regulatório para promover a modicidade tarifária. As unidades regionais de saneamento básico (art. 3º, VI, alínea ‘b’) e os blocos de referência (art. 3º, VI, alínea ‘c’) podem ser benéficos à outorga de serviços que contemplem os subsídios cruzados, agregando entes administrativos deficitários e superavitários quanto ao retorno financeiro (arrecadação) com os serviços de saneamento básico. Que fique claro, sob a perspectiva dos subsídios cruzados, as diferenças socioeconômicas não são tratadas de maneira pejorativa. Ao contrário, são dados de uma realidade que se pretende corrigir, em face do acesso e da capilaridade. (...) Nesse sentido, o Estado-membro, quando organiza uma ‘unidade regional’ voltada à concessão dos serviços públicos de saneamento, tende a defender os interesses de todo o território sob sua jurisdição; e tende a incluir Municípios mais distantes das Capitais ou de outras metrópoles. É dizer: não se cuida, aqui, da imposição por um agente externo contrário ao interesse público, tampouco hierarquicamente superior. É dado presumir que o Estado – ou, subsidiariamente, a União – desenhará arranjos federativos de contratação pública atentos às necessidades das populações locais, às disparidades intermunicipais e à agenda do desenvolvimento urbano. (...) A rigor, a Administração Pública Estadual estaria mais bem informada sobre o ponto ótimo de integração, para fins de compensação financeira e de oportunidades – se comparada à associação voluntária de Municípios. O consórcio

A titularidade, portanto, é questão central na estruturação de projetos regionalizados e está diretamente relacionada à viabilidade e à captação de recursos necessários à execução do projeto, eis que a não adesão do município ao formato de regionalização previsto em Lei culmina em perda de acesso aos recursos federais. O Novo Marco Legal e os últimos precedentes do STF avançaram na sua definição e no compartilhamento de competências entre os entes federados, ainda que debates a esse respeito devam continuar em razão dos interesses políticos envolvidos. Dessa forma, parte-se agora para a compreensão do arcabouço jurídico da regionalização, necessária para reduzir questionamentos e proporcionar maior previsibilidade jurídica à concessão.

público, por mais que represente a auto-organização e a voluntariedade dos Municípios, não necessariamente garante que aquela união atinge a estabilidade financeira sustentável a longo prazo”. Cf. STF. **Julgamento Conjunto das ADIs nº 6492, 6536, 6583 e 6882**, Rel. Min. Luiz Fux.

4 REGIONALIZAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS E SEU ARCABOUÇO JURÍDICO

O tema da regionalização não é novo no país. Trata-se de uma das espécies de descentralização⁸⁵ da atividade administrativa, cujo objetivo é a união de esforços entre entes federados para a consecução de objetivos de interesse público de forma adequada. Como dito anteriormente, a competência para a prestação do serviço público pode ser comum ou local, sendo certo que a prestação regionalizada tem relação com o princípio da cooperação federativa.

José Gomes Canotilho⁸⁶ ensina que em um país de dimensões continentais e grandes desigualdades sociais como o Brasil, a criação de regiões representa um meio de concreção de objetivos fundamentais da República, tais quais a redução das desigualdades sociais e regionais, da pobreza e da marginalização. A região tem como objetivo a atuação conjunta visando o planejamento, a coordenação e a execução de tarefas e serviços públicos comuns. Todavia, por não ser um ente federado, não goza de qualquer autonomia política, financeira ou administrativa.

Lilian Regina Gabriel Moreira Pires explica que a ideia de agrupar municípios começou a ser ventilada ainda na República Velha⁸⁷. No anteprojeto⁸⁸ da Constituição de 1934, houve a primeira tentativa de trazer ao ordenamento jurídico pátrio o conceito de regiões. Já naquela época havia a constatação de que o federalismo dual, aquele em que há uma rígida separação

⁸⁵ “(...) o Estado tanto pode prestar por si mesmo as atividades administrativas, como pode desempenhá-las por via de outros sujeitos, caso em que se estará perante a chamada descentralização. Anotou-se, ainda, que nesta hipótese ora o Estado transfere o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares, ora cria pessoas auxiliares suas, para desempenhar os cometimentos dessarte descentralizados. Assim, diz-se que a atividade administrativa é descentralizada quando é exercida, em uma das formas mencionadas, por pessoa ou pessoas distintas do Estado. Diz-se que a atividade administrativa é centralizada quando é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade”. Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 34. ed., São Paulo: Malheiros, 2019, p. 157.

⁸⁶ CANOTILHO, José Gomes. (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**, 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 1072. (Série IDP)

⁸⁷ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada**. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 19 - 20.

⁸⁸ Previa o anteprojeto da Constituição de 1934: “Art. 87. Os Estados organizarão seus Municípios, assegurando-lhes por lei, e de acordo com o desenvolvimento econômico-social dos mesmos, um regime de autonomia em tudo quanto lhes disser respeito ao privativo interesse. § 2º Os Estados poderão constituir em Região, com a autonomia, as rendas e as funções que a lei lhe atribuir – um grupo de municípios contíguos, unidos pelos mesmos interesses econômicos. O Prefeito da Região será eleito pelos Conselheiros dos Municípios regionais e o Conselho Regional compor-se-á dos Prefeitos destes Municípios.”

entre as competências de cada ente federado, não era capaz de reduzir as desigualdades de um país com dimensões continentais como o Brasil⁸⁹.

Diferentemente do que ocorre atualmente, as regiões desenhadas pelo anteprojeto gozavam de autonomia plena e se assemelhavam mais ao modelo adotado na Europa⁹⁰. Ana Carolina Wanderley Teixeira sintetiza: “Cogitava-se de verdadeira região autônoma, surgindo como nova entidade de Direito Público interno, dotada de órgão diretivo e conselho regional, tal qual aconteceu na Itália na Constituição de 1947”⁹¹. O dispositivo, porém, não foi aprovado pela Assembleia Constituinte.

Mais tarde, a Constituição de 1937 trouxe a possibilidade dos municípios se agruparem, organizando-se em aglomerações dotadas de personalidade jurídica limitada aos fins de exploração de serviços públicos comuns. Apesar da expressa previsão constitucional, a regionalização por meio de aglomerações urbanas não se consolidou.

A autonomia municipal foi assegurada desde a Constituição de 1891, reconhecendo a sua competência para tratar de questões de interesse local, em que pese naquela época fossem os estados que editavam as leis orgânicas municipais, o que causava abusos e mitigava a autonomia garantida pela Carta Política⁹².

⁸⁹ “Um dos pontos cruciais da discussão constitucional, que viria a refletir no anteprojeto e na futura Constituição, era o da Federação. O tema era antigo. Desde os primórdios da República, quando os seus propagandistas a tornaram inseparável dos ideais federalistas, discutia-se, no País, o grau, a forma, a substância que deveria ter a nossa Federação. Desde o início da era republicana, procurou-se evitar o ultra federalismo. Na verdade, as transformações econômicas e sociais do mundo, com implicações nas funções do Estado, acarretavam o distanciamento do federalismo dualista para o menor rigor de um cooperativismo federal. Até nos Estados Unidos da América ocorriam essas transformações, que a jurisprudência da Suprema Corte refletia e provocava. No Brasil, a República padecia do mal de um federalismo que não se ajustava à realidade nacional. Como consequência, tínhamos uma espécie de falta de solidariedade constitucional para uma ajuda aos estados pobres e padecíamos de uma política dos governadores, contra a qual, enfim, se fizera a Revolução”. Cf. POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3. Ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 20.

⁹⁰ “Bercovici salienta que a concepção de região na Europa é diferente da latino-americana, em especial a brasileira, pois enquanto a primeira, na maioria dos casos, une-se por questões de identidade étnica ou cultural, na América Latina e no Brasil em especial, o problema regional é preponderantemente econômico e social. Além disso, as regiões da Europa e do Brasil apresentam outra substancial diferença, qual seja, a perspectiva supraestatal do regionalismo europeu. Paradoxalmente, no regionalismo europeu, quanto mais as regiões se fortalecem em relação aos Estados Nacionais, mais pressionam para atuarem diretamente junto à Comunidade Europeia, o que, naquele sistema, é possível. A partir do conhecimento e do reconhecimento das suas peculiaridades, buscam superar os limites dos Estados Nacionais dos quais fazem parte. Contudo, em que pese o reconhecimento deste fenômeno, esta especificidade europeia não encontra guarida em nosso sistema constitucional. Historicamente, e antecedendo o fenômeno presente na Europa contemporânea, segundo Baracho, é na Itália que a doutrina vai configurar o Estado Regional com maior precisão, a partir da Constituição de 1947”. Cf. CANOTILHO, José Gomes. (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**, 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 1073. (Série IDP)

⁹¹ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 60.

⁹² RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e Autonomia Municipal. **Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, nº 7 – edição especial. São Paulo: Academia Paulista de Direito, 2021, p. 345-373, p. 348.

Tal fato tornou o federalismo brasileiro *sui generis*, vez que alçou os municípios à condição de ente federado, o que não ocorre em outros países. Wladimir Antonio Ribeiro destaca que:

(...) a natureza trina da Federação brasileira faz com que os entes federados não sejam só o Estado e o Distrito Federal, mas, também, os municípios, apesar de os Estados e municípios possuírem, em geral, os mesmos territórios – o que causa espanto para aqueles que compreendem o federalismo a partir de outras experiências.⁹³

À propósito, a Alemanha, onde a regionalização é bastante forte, adotou os modelos dos *Kreise*, uma espécie de autarquia ou ajuste municipal cuja competência é baseada no princípio da subsidiariedade, ou seja, sua atuação limita-se àquelas funções que os municípios não são capazes de desempenhar satisfatoriamente sozinhos, quando então o *Kreis* agirá de forma complementar. São chamadas funções supramunicipais e refletem um interesse comum entre os associados e a própria região. Entre os serviços tidos como de interesse supramunicipal pelos alemães e, portanto, de competência dos *Kreise*, está o abastecimento de água e o tratamento de esgoto⁹⁴.

A Constituição Federal de 1988 adotou o federalismo de cooperação⁹⁵, assim como todas as federações modernas o fizeram. Os direitos fundamentais de segunda geração⁹⁶

⁹³ RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e Autonomia Municipal. **Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, nº 7 – edição especial. São Paulo: Academia Paulista de Direito, 2021, p. 345-373, p. 349.

⁹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.842/RJ. Voto-vista, 03/04/2008.

⁹⁵ “As constituições federais preveem, ainda, uma repartição de rendas, que vivifica a autonomia dos Estados-membros e os habilita a desempenhar as suas competências. Para garantir a realidade da autonomia dos Estados – e o mesmo vale para o Distrito Federal e para os Municípios – a Constituição regula, no capítulo sobre o sistema tributário nacional, a capacidade tributária das pessoas políticas e descreve um modelo de repartição de receitas entre elas. Estados e Municípios também participam das receitas tributárias alheias por meio de fundos (art. 159, I, da CF) e de participação direta no produto da arrecadação de outras pessoas políticas (arts. 157, 158 e 159, II, da CF). Dessa forma, propicia-se que Estados e Municípios com menor arrecadação possam, preservando a sua autonomia, enfrentar as demandas sociais que superam as receitas obtidas por meio dos tributos da sua própria competência. Trata-se, também, de meio para permitir melhor equilíbrio socioeconômico regional, atendendo-se ao ideado pelo art. 3º, III, da Constituição. Esse quadro de opções estruturais insere o Brasil na modalidade cooperativa do Federalismo, afastando o país, sob este aspecto, do modelo clássico de Estado Federal”. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 881-882. (Série IDP)

⁹⁶ “Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” Cf. BRASIL. MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.

passaram a exigir dos estados uma prestação positiva, assegurando um mínimo existencial que garantisse dignidade a todas as pessoas. Assim o Estado Social⁹⁷ também modificou a lógica do Estado Liberal, não mais permitindo a separação absoluta das competências dos entes federados.

Como ensina RIBEIRO, a doutrina alemã já há muito cunhou o princípio da fidelidade à Federação (*Bundestreue*) como sendo implícito aos estados federais. Tal princípio significa que os entes federados devem levar em consideração os interesses comuns, redundando tanto em uma prestação negativa – que se expressa pela limitação de sua atuação sem prejudicar os demais entes – como por uma prestação positiva, de acordo com os pressupostos do Estado Social – em que os entes da federação devem atuar de forma conjunta com vistas a prestar os serviços à população⁹⁸.

Nessa última hipótese, a Constituição Federal de 1988 previu duas formas de atuação dos entes federados brasileiros. A primeira é a coordenação federativa, que tem natureza compulsória, como, por exemplo, a atuação do SUS no Brasil; neste caso, os entes não têm qualquer discricionariedade para aderir ou não ao sistema. Também é o caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, em que o STF já decidiu se tratar de adesão compulsória.

A segunda é a cooperação federativa, essa sim de natureza voluntária, com origem na vontade dos entes federados de cooperar entre si. É o caso do art. 241 da Constituição Federal, que prevê a possibilidade de gestão associada dos serviços públicos pela União, estados e municípios por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação. Com a edição da Lei Federal nº 11.107/2005 e posterior regulamentação pelo Decreto nº 6.017/2007, foram estabelecidas as regras procedimentais aplicáveis a tais institutos. Apesar de os consórcios

⁹⁷ “Estado do Bem-estar é um Estado mais atuante; ele não se limita a manter a ordem pública, mas desenvolve inúmeras atividades na área da saúde, educação, assistência e previdência social, cultura, sempre com o objetivo de promover o bem-estar coletivo. Nesse caso, o Direito Administrativo amplia o seu conteúdo, porque cresce a máquina estatal e o campo de incidência da burocracia administrativa. O próprio conceito de serviço público amplia-se, pois o Estado assume e submete a regime jurídico publicístico atividades antes reservadas aos particulares. Além disso, a substituição do Estado liberal, baseado na liberdade de iniciativa, pelo Estado-Providência ampliou, em muito, a atuação estatal no domínio econômico, criando novos instrumentos de ação do poder público, quer para disciplinar e fiscalizar a iniciativa privada, com base no poder de polícia do Estado, quer para exercer atividade econômica, diretamente, na qualidade de empresário. Também sob esse aspecto, ampliou-se o conteúdo do Direito Administrativo, a ponto de já se começar a falar em novo ramo que a partir daí vai-se formando – o direito econômico – baseado em normas parcialmente públicas e parcialmente privadas”. Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2021, p. 32.

⁹⁸ RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e Autonomia Municipal. **Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, nº 7 – edição especial. São Paulo: Academia Paulista de Direito, 2021, p. 345-373, p. 350.

públicos e os convênios de cooperação perseguirem os mesmos objetivos, cada um deles apresenta peculiaridades⁹⁹.

Em síntese, Danilo Guerreiro Moraes elenca os instrumentos constitucionais típicos do federalismo de cooperação trazidos pela Constituição Federal: a determinação de competência comum para a prestação de determinados serviços públicos como o saneamento básico (arts. 23 e 30, VI, VII e IX, da CF); as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º, da CF); e a gestão associada de serviços públicos (art. 241 da CF)¹⁰⁰.

Apesar do texto constitucional prever tais mecanismos de cooperação para a prestação de serviços públicos, os municípios brasileiros ainda têm certa resistência aos institutos de regionalização compulsória – tais como as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões – por conta do histórico de nosso país e de nosso sistema político.

Vale relembrar que a Constituição Federal de 1967 foi a primeira a prever a instituição de regiões metropolitanas, como será a seguir disposto, mas até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o estado-membro acabava usurpando a competência municipal quando eram criadas essas estruturas, enfraquecendo a autonomia dos municípios. Isso porque a estrutura de governança das regiões metropolitanas previa a instituição de um Conselho Deliberativo presidido pelo governador do estado e composto por mais cinco membros, dos quais um deles era escolhido pelo governador em lista tríplice elaborada pelo prefeito da capital, outro em lista tríplice elaborada pelos demais prefeitos e os outros três de livre escolha do chefe do executivo estadual.

O modelo, típico de um regime autoritário que conduzia o país, deixou até hoje um legado negativo quanto à regionalização, o qual precisa ser superado. Nas palavras de RIBEIRO:

⁹⁹ Vale observar que os consórcios públicos constituem entidades personificáveis, ou seja, estão destinados a se configurarem como pessoas jurídicas, com autonomia pessoal e patrimonial. Os convênios de cooperação, por sua vez, são meros acordos, de modo que não integram a Administração Pública Indireta.

¹⁰⁰ “Assim é a Constituição brasileira de 1988, um documento que, originalmente ou mediante a atuação do poder constituinte derivado, aderiu ao federalismo cooperativo. É o que, exemplificativamente, sugerem os arts. 23 e 30, VI, VII e IX, ao estabelecerem competências administrativas comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; o art. 25, § 3º, ao prever a criação, mediante lei complementar estadual, de ‘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’; e o art. 241, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, ao prever mecanismos de gestão associada de serviços públicos sob a forma de consórcios públicos e de convênios de cooperação que venha a celebrar, entre si, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Cf. MORAES, Danilo Guerreiro. Parecerias Público-Públicas no Setor de Saneamento Básico. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 451.

Na prática, este modelo servia para transferir para o governo estadual as decisões sobre como deveriam ser exercidas as competências municipais, viabilizando a centralização de poderes típica daquele período histórico (...) O autoritarismo centralizador, que informou o uso das regiões metropolitanas, e a resistência das comunidades municipais – no contexto também de resistência e de reconquista da democracia no Brasil –, provocou o maniqueísmo de “quem defende a região metropolitana é autoritário e quem defende a autonomia municipal é democrático”.

Tais conflitos geraram um trauma, no sentido psicanalítico do termo, demonizando a região metropolitana, que foi esvaziada de seu poder vinculante, a ponto de se tornar, até hoje, em muitos locais, instituição meramente retórica. E tudo isso com prejuízo da execução de diversas competências, típicas do Estado de Bem-estar Social ou da promoção do desenvolvimento, que, como já exposto, precisa de adequados instrumentos de coordenação e de cooperação federativas.”¹⁰¹.

As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são agrupamento de municípios limítrofes, instituídos por lei estadual complementar e de adesão compulsória, para integrar a organização, o planejamento e a execução de serviços públicos de interesse comum¹⁰². Trata-se, como visto, de hipótese de federalismo de coordenação¹⁰³.

CANOTILHO destaca que a maior diferença entre essas três formas de regionalização “deriva do grau de intensidade de suas relações de variada ordem e do nível maior ou menor de conurbação, a exigir ou a recomendar, conforme o caso, atuação coordenada dos órgãos

¹⁰¹ RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e Autonomia Municipal. **Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, nº 7 – edição especial. São Paulo: Academia Paulista de Direito, 2021, p. 345-373, p. 359.

¹⁰² “O dispositivo constitucional fala em ‘agrupamento de municípios limítrofes’, o que faz entender não ser possível instituir região metropolitana (e também aglomeração urbana ou microrregião) com um só município, não podendo haver também espaços não-regionais entre municípios da mesma região. Isto implica que sua instituição e organização não podem dispensar a essencial presença do Estado, que tem sob sua responsabilidade o poder que lhe foi atribuído constitucionalmente de instituí-la e organizá-la, mediante lei complementar. Nesse sentido, a multiplicidade de entes governamentais de nível local é, em nosso ordenamento, condição necessária para a configuração jurídica da região metropolitana, da aglomeração urbana e da microrregião, embora possa não ser essa a condição para o conceito dessas figuras regionais sob o enfoque urbanístico ou econômico”. Cf. ALVES, Alaôr Caffé. **Saneamento básico – concessões, permissões e convênios públicos**. São Paulo: EDIPRO, 1998, p. 57-58.

¹⁰³ “(...) tira-se que o referido dispositivo do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, acima mencionado, não compreende a instituição de associações voluntárias, mediante convênios, para a realização do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum mencionado, não compreende a instituição de associações voluntárias, mediante convênios, para a realização do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Se assim fosse concebido, então a região metropolitana teria base bastante frágil, uma vez que qualquer dos partícipes não estaria constringido a manter essa relação, podendo sair da mesma quando bem entendesse, o que implicaria na desconstituição da própria região metropolitana. Imagine-se esta ação voluntária em um núcleo urbano-regional, onde o Município rebelde estivesse em seu interior, rompendo-se o princípio segundo o qual os Municípios metropolitanos devem ser limítrofes. Neste caso, haveria vazios dentro da região metropolitana, constituídos por comunidades que não viessem a aderir ao ou que viessem a denunciar o convênio em algum momento de sua existência”. Cf. ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. In: **Direito ambiental: meio ambiente urbano** [S.l.: s.n.], v. 3., Editora Revista dos Tribunais, 2011, s. n.

públicos envolvidos”¹⁰⁴. Enquanto as regiões metropolitanas exigem uma ação integrada, esta é apenas recomendada para as outras duas formas.

A definição de região metropolitana pode ter diversos aspectos. Do ponto de vista jurídico, Lilian Regina Gabriel Moreira Pires¹⁰⁵ descreve que sua caracterização se dá ao constituir um:

(...) agrupamento compulsório de municípios que apresenta características socioeconômicas, que podem ser homogêneas ou heterogêneas, com a existência de um município polo que reclama o trato e solução de funções públicas de interesse comum.

Segundo Alaôr Caffé Alves, o que une os entes para a formação de uma região metropolitana é a necessidade do desempenho da função pública de forma integralizada. Em outras palavras, há serviços públicos que, embora de competência municipal, reclamam a sua execução em nível regional, o que não se confunde com serviços de competência estadual, que, como se sabe, são residuais¹⁰⁶. O transporte intermunicipal e o saneamento básico são exemplos de serviços que requerem a prestação regionalizada.

A região metropolitana aparece positivada pela primeira vez na Constituição Federal de 1967. O §10º do art. 157 dispunha que a União poderia estabelecer regiões metropolitanas mediante lei complementar. A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 manteve as regiões metropolitanas em seu texto no art. 164, todavia com a significativa mudança de deixar expresso que a sua finalidade era a realização de serviços públicos de interesse comum.

Vale mencionar que a mudança foi proposta pelo Senador Eurico Rezende, que, na propositura da Emenda nº 848, defendeu a necessidade de um planejamento regional nas administrações modernas¹⁰⁷. Após a aprovação da emenda, uma grande discussão se abriu sobre

¹⁰⁴ CANOTILHO, José Gomes. (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 818. (Série IDP)

¹⁰⁵ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada**. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 28.

¹⁰⁶ “A criação por lei complementar da Constituição do Estado, conforme o dispositivo da Carta Federal, das referidas figuras regionais, induz ao entendimento de que aquelas funções públicas de interesse comum não são de exclusiva competência local. E mais, não são também de competência exclusiva do Estado. Se fossem de competência exclusiva do Estado, reduzidas a sua competência residual (remanescente), este não necessitaria, em tese, de editar lei complementar para a execução de funções ou serviços regionais de que seria normalmente o titular, e sobre o qual já haveria mesmo a gestão unificada supramunicipal”. Cf. ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *In: Direito ambiental: meio ambiente urbano* [S.l: s.n.], v. 3., Editora Revista dos Tribunais, 2011, s. n.

¹⁰⁷ “As regiões metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitidas do planejamento regional. Por regiões metropolitanas entendem-se

a necessidade de preservar a autonomia municipal, sobre a possibilidade de se ter criado um quarto ente federativo ou um supermunicípio e de se criar leis para cada um dos serviços ou apenas uma lei geral, e sobre o grau de participação do Governo Federal nas regiões metropolitanas.

Desse modo, após seis anos da aprovação da Emenda nº 848, foi editada a primeira lei complementar versando sobre a instituição de regiões metropolitanas. A Lei Complementar nº 14/1973 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, definindo a natureza compulsória da participação dos municípios e a execução dos serviços públicos de saneamento básico – sobretudo de água, de esgoto e de limpeza urbana –, de uso do solo metropolitano, de transporte viário, de distribuição de gás combustível encanado, do aproveitamento dos recursos hídricos e do controle da poluição ambiental.

A Constituição Federal de 1988 também abarcou a criação de regiões metropolitanas e ainda agregou as aglomerações urbanas e microrregiões como hipóteses de regionalização. A grande diferença em comparação a outras Cartas Políticas está no fato de que cabe aos governos estaduais estabelecer tais regiões, por meio de lei complementar estadual.

Quanto às formas de regionalização voluntária previstas na Constituição Federal, a gestão associada dos serviços públicos promovida pelo art. 241 da Constituição Federal foi disciplinada pela Lei Federal nº 11.107/2005, que dispôs sobre normas gerais para a contratação de consórcios públicos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça a ideia de que alguns serviços públicos, por dificuldade de serem executados isoladamente ou por se tornarem mais eficientes mediante a conjugação de esforços, requerem uma gestão associada¹⁰⁸. Desde a Emenda Constitucional nº 1/1969 já havia a previsão para a instituição de convênios com essa finalidade¹⁰⁹.

aqueles municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser exclusivos de interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto para uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos, e se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até pela União, porque seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal. Eis por que a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para o pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões. Nações civilizadas já adotaram essa técnica administrativa com excelentes resultados, como é o caso de Toronto, Londres e Nova Délhi”. Cf. BRASIL. **Anais da Constituição de 1967**. Senado Federal, 6. vol., t. II, Brasília, 1970, p. 913-914.

¹⁰⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2021, p. 628.

¹⁰⁹ “Nessa linha de intelecção, a inovação trazida pelo art. 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e pela Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/07, não consiste propriamente nos mecanismos de gestão associada de serviços públicos, que há muito habitam o

Nessa esteira, os consórcios públicos podem ser constituídos como associação pública (Direito Público) ou associação civil sem fins lucrativos (Direito Privado). O consórcio público é constituído por contrato e possui personalidade jurídica própria, e, mesmo na forma de Direito Privado, submete-se às regras de Direito Público no que diz respeito às licitações e ao concurso público. O custeio das atividades se dá por meio de contrato de rateio, no qual são discriminados os recursos e contribuições financeiras repassados pelos entes consorciados ao consórcio público. Além disso, a cada exercício financeiro os aportes repassados devem ser formalizados, tendo-se em conta as dotações orçamentárias aprovadas pelos membros consorciados.

Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público pode emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos administrados por eles ou pelo ente consorciado, nesse caso, mediante autorização específica. Além disso, pode promover desapropriações e instituir servidões e ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, dispensada a licitação.

Os consórcios públicos podem outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos através de autorização prevista no contrato de constituição. Podem também firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, além de receber a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Os convênios de cooperação, por sua vez, são uma forma mais simplificada de gestão associada dos serviços público e não têm personalidade jurídica própria¹¹⁰. De acordo com MORAES:

(...) sua missão é criar o ambiente necessário e suficiente para que, ulteriormente, os entes conveniados, diretamente ou por intermédio de entidades públicas ou privadas de suas Administrações indiretas, firmem contratos de programa ou de concessão para a gestão associada de serviço público¹¹¹.

ordenamento jurídico brasileiro, mas na respectiva configuração normativa, nomeadamente a atribuição de natureza contratual ao consórcio público, ao convênio de cooperação e aos ajustes que lhe são anclares (protocolo de intenções, contrato de constituição de consórcio público, contrato de rateio e contrato de programa), bem assim a personificação do consórcio público, que poderá ostentar personalidade jurídica de direito público (associação pública, de natureza autárquica) ou de direito privado (associação civil sem fins lucrativos)". Cf. MORAES, Danilo Guerreiro. Parecerias Público-Públicas no Setor de Saneamento Básico. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 453.

¹¹⁰ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 246.

¹¹¹ MORAES, Danilo Guerreiro. Parecerias Público-Públicas no Setor de Saneamento Básico. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge

Os convênios estipulam obrigações recíprocas entre as partes em prol de um objetivo comum. São definidas metas que devem ser atingidas pelo conveniado, que recebe recursos do órgão ou entidade repassadora, mediante cronograma de desembolsos. Coube à Lei Federal nº 14.026/2020, em seu art. 9º, acrescentar o §4º ao art. 1º da Lei Federal nº 11.107/2005 para determinar que se aplicam aos convênios de cooperação as disposições relativas aos consórcios públicos, no que couber.

Tanto os consórcios como os convênios de cooperação têm como condição de validade a assinatura do contrato de programa (art. 30 do Decreto Federal nº 6.017/2007). No entanto, no caso do saneamento básico, diante da vedação expressa à celebração dos contratos de programa pela Lei Federal nº 14.026/2020, a transferência dos serviços se dá por licitação.

Porém, apesar da intenção de concretizar uma gestão associada efetiva por parte dos entes federados, a Lei dos Consórcios Públicos merece acentuadas críticas de parte doutrina¹¹² e, para alguns, não foi capaz de desenvolver a regionalização voluntária dos municípios para a prestação de serviços públicos como se esperava. MOREIRA pontua que os municípios teriam muito a ganhar com esse tipo de gestão, mas que até hoje não produziu os efeitos esperados, segundo ele:

(...) quiçá em razão da debilidade política da administração consorcial, da desconfiança dos Prefeitos e, até mesmo, por serem raramente personalizadas, com a conseqüente constituição de entidades autônomas fortes e isoladas dedicadas à execução apartidária de políticas locais¹¹³.

DI PIETRO, mais contundente, diz que a “lei é, sob todos os aspectos, lamentável e não deveria ter sido promulgada nos termos em que o foi. Mais do que resolver problemas, ela os criou, seja sob o ponto de vista jurídico, seja sob o ponto de vista de sua aplicação prática”¹¹⁴.

Carneiro (coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 468.

¹¹² “São largamente conhecidas as polêmicas doutrinárias que orbitam em torno do tema atinente aos consórcios e convênios: a distinção desses módulos convencionais de cooperação quanto à esfera federativa dos entes concertados; a negação da natureza contratual dos módulos convencionais de cooperação em virtude da convergência de interesses entre os pactuantes; a inconveniência do reconhecimento de personalidade jurídica ao consórcio público por sua manifesta contrariedade à tradição jurídica etc. Todavia, nenhuma dela impressiona, embora se reconheça que refletem uma concepção teórica ainda hoje amplamente aceita”. Cf. MORAES, Danilo Guerreiro. Parecerias Público-Públicas no Setor de Saneamento Básico. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 453.

¹¹³ MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2014, p. 211.

¹¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2021, p. 626.

Na outra ponta, MORAES defende que a atribuição de personalidade jurídica aos consórcios públicos foi acertada, pois confere estabilidade, permanência e continuidade para que se dediquem às ações administrativas de caráter continuado¹¹⁵.

O Novo Marco Legal criou novos institutos com o objetivo de estimular a cooperação entre os entes federados para a prestação do serviço público¹¹⁶. A Lei Federal nº 14.026/2020 inseriu no ordenamento as figuras da unidade regional de saneamento básico e do bloco de referência, conceitos contidos no art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007, alterado pela nova lei, como se verá detalhadamente adiante.

Uma série de vantagens foram conferidas para a adoção da regionalização pelos entes federados, como a flexibilização das metas de universalização para 1º de janeiro de 2040 e a priorização da alocação de recursos públicos federais não onerosos.

Até o momento, os estados se organizaram da seguinte forma para cumprir o prazo para aprovação das unidades regionais de saneamento básico¹¹⁷:

¹¹⁵ “A despeito das contundentes críticas de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os ganhos resultantes da inovação legislativa são incontáveis. De acordo com Vera Monteiro, em passagem na qual evoca o magistério doutrinário de Marçal Justen Filho, mesmo antes do advento da Lei nº 11.107/05, ‘seria inútil a criação de um consórcio destituído de personalidade jurídica própria. Um consórcio público não personificado [...] corresponderia a uma associação temporária entre pessoas estatais, voltada à execução de um certo projeto, em que a contratação seria feita em nome dos consorciados, o que corresponderia, basicamente, à figura do convênio’. Vale dizer, a personificação confere estabilidade, permanência e continuidade ao consórcio público que se dedique a ações administrativas de caráter continuado; isso basta para justificar a inovação”. Cf. MORAES, Danilo Guerreiro. *Parecerias Público-Públicas no Setor de Saneamento Básico*. In.: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 457-458.

¹¹⁶ “(...) conhecemo-las como modalidades híbridas, dado um misto de compulsoriedade e voluntariedade na sua formação. Essencialmente, sai instituição não depende da iniciativa espontânea dos municípios, mas do Estado ou da União. Nada obstante, a participação efetiva, por parte dos municípios, nessas modalidades, depende da adoção de um instrumento de gestão associada (a não ser que já seja integrantes de uma região legal), o que remete para a necessidade de seu acordo e consentimento.” Cf. VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo, BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. *Notas sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico*. In.: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 245.

¹¹⁷ O infográfico equivocadamente se refere às unidades regionais de saneamento como blocos. Cf. HIRATA, Thaís. *Lei do saneamento completa um ano entre judicialização e leilões*. **Valor**, jul. 2021.

'Boom' de blocos regionais

Estados fazem regionalização para prestação de serviços de água e esgoto

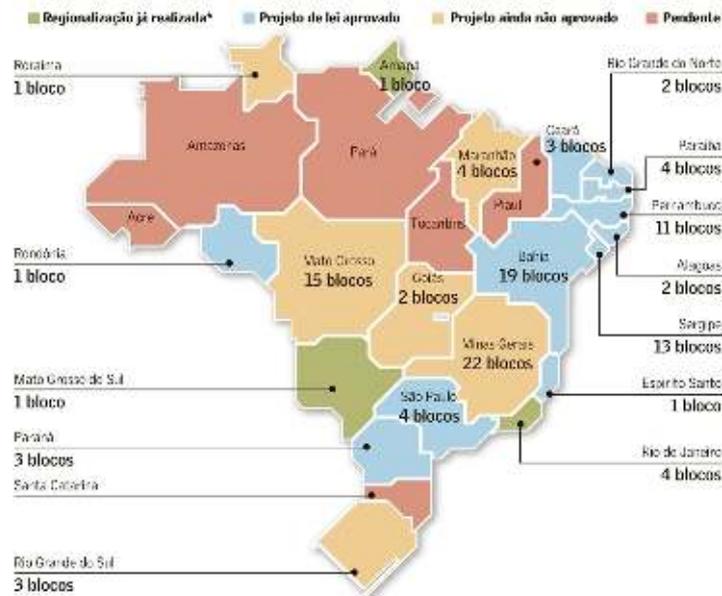


Figura 1 - Os blocos regionais por estado (Fonte: Valor)¹¹⁸

A tabela abaixo demonstra a escolha dos estados:

Estado	Modelo de Regionalização	Lei
ACRE	Informação indisponível	
AMAZONAS	Microrregião	Lei Complementar nº 214/2021
AMAPÁ	N/A	Firmado convênio de cooperação entre os 16 municípios e o estado
PARÁ	informação indisponível	
RORAIMA	Microrregião	Lei Complementar nº 300/2021
RONDÔNIA	Unidade Regional de Saneamento	Lei Estadual nº 4.955/2021
MARANHÃO	Microrregião	Lei Complementar nº 239/2021
PIAUI	Microrregião	Lei Complementar nº 246/2019
CEARÁ	Microrregião	Lei Complementar nº 247/2021
RIO GRANDE DO NORTE	Microrregião	Lei Complementar nº 682/2021
PARAÍBA	Microrregião	Lei Complementar nº 168/2021
PERNAMBUCO	Microrregião	Lei Complementar nº 455/2021

¹¹⁸ HIRATA, Thaís. Lei do saneamento completa um ano entre judicialização e leilões. **Valor**, jul. 2021.

ALAGOAS	Unidade Regional de Saneamento ¹¹⁹	Lei Estadual nº 8.358/2020
SERGIPE	Microrregião	Lei Complementar nº 176/2009
BAHIA	Microrregião	Lei Complementar nº 48/2019
MATO GROSSO	Unidade Regional de Saneamento	Lei nº 614/2021
MATO GROSSO DO SUL	informação indisponível	
TOCANTINS	informação indisponível	
GOIÁS	Microrregião	PL nº 6.306/2021
ESPÍRITO SANTO	Microrregião	Lei Complementar nº 968/2021
RIO DE JANEIRO	Licitação anterior ao Novo Marco	
SÃO PAULO	Unidade Regional de Saneamento	Lei Estadual nº 17.383/2021
MINAS GERAIS	Unidade Regional de Saneamento	PL nº 2.884/2021
RIO GRANDE DO SUL	Unidade Regional de Saneamento	PL nº 422/2021
PARANÁ	Microrregião	Lei Complementar nº 237/2021
SANTA CATARINA	Regiões Metropolitanas ¹²⁰	Lei Complementar nº 495/2010

Tabela 1 - Modelos de Regionalização
(Fonte: Rodrigo de Pinho Bertocelli)

Como se vê, a maioria dos estados optou pela microrregião de saneamento básico. Duas podem ser as razões da referida escolha: (i) o modelo permite que o estado continue atuando como agente unificador da regionalização; e (ii) trata-se de um modelo já testado no STF no julgamento da ADI nº 1.842/RJ que, em que pese tenha tratado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conferiu igual tratamento às aglomerações urbanas e microrregiões. Além disso, é fato que muitas dúvidas ainda pairam sobre a natureza jurídica das unidades regionais de saneamento básico e dos blocos de referência, assim como sobre a adesão voluntária dos municípios a elas.

¹¹⁹ A concessão do saneamento básico da Região Metropolitana de Maceió foi anterior ao Novo Marco Legal. Os treze municípios que compõem a região foram excluídos da regionalização por meio das unidades regionais de saneamento básico.

¹²⁰ Vide Decreto Estadual nº 1.372/2021.

Dessa forma, em que pese o Novo Marco Legal tenha priorizado a regionalização dos serviços públicos de saneamento básico aos estados – seja mediante a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, seja mediante a criação de unidades regionais de saneamento básico, ora à União para os blocos de referência –, não se desprezou a possibilidade de os entes federativos comporem seus interesses e estabelecerem entre si o compartilhamento da gestão dos serviços¹²¹.

É certo que do ponto de vista político haverá resistência por parte de alguns municípios em aderir à regionalização voluntariamente, e, eis aqui uma lacuna importante deixada pelo Novo Marco Legal: a lei não previu mecanismos para socorrer os municípios que não quiserem aderir às unidades regionais de saneamento ou aos blocos de referência. Tampouco, o decreto regulamentador previu hipóteses de adesão posterior a essas estruturas regionalizadas.

Pode-se dizer que até o Novo Marco Legal a prestação regionalizada funcionou, na prática, como uma ferramenta de estatização do setor de saneamento por meio do predomínio das companhias estaduais na prestação dos serviços. Contudo, o seu propósito atual relaciona-se mais diretamente com a atração do capital privado. A prestação regionalizada passa, portanto, a constituir um elemento central na estratégia de desestatização do setor de concessões. A tendência, portanto, é que o Governo Federal, na qualidade de principal financiador do setor, siga reduzindo a sua participação por meio de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), entre outros, e aposte nos leilões de concessão de serviços e emissão de debêntures¹²².

O desafio jurídico é equilibrar os interesses dos entes federados tanto nas modalidades compulsórias – com a elaboração de mais precedentes pelo STF sobre regiões metropolitana, microrregiões e aglomerações urbanas – como nas modalidades voluntárias – consórcios públicos, convênios de cooperação, unidades regionais de saneamento e blocos de referência – especialmente em razão da maior possibilidade de os municípios questionarem a sua permanência na estrutura regional e desequilibrarem o projeto.

¹²¹ Nesse sentido, o §4º do art. 8º da Lei Federal nº 11.445/2007 previu que “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”.

¹²² Neste aspecto, observa-se que em 2021 o Governo Federal garantiu R\$ 43 bilhões em recursos para a melhoria dos serviços. A maior parte é proveniente dos leilões objetos deste estudo que alcançaram, juntos, R\$ 37,5 bilhões em investimentos previstos. Além disso, foi investido R\$ 2,1 bilhões em contratos de saneamento, sendo R\$ 632,3 milhões provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e R\$ 1,5 bilhão em financiamentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outros fundos financiadores. Outros R\$ 2,8 bilhões foram captados por meio de debêntures incentivadas. Cf. GOVERNO FEDERAL. Em 2021, Governo Federal garantiu R\$ 43 bilhões em investimentos para melhoria do saneamento básico, **Governo Federal** (site), jan. 2022.

5 CONTEXTO, DIRETRIZES E SOLUÇÕES DO NOVO MARCO LEGAL

A Lei Federal nº 11.445/2007 trouxe um avanço significativo para o saneamento básico no Brasil, porém muitas questões ficaram em aberto. Infelizmente, a lei foi incapaz de induzir os investimentos necessários e avançar na universalização dos serviços como se esperava conforme o quadro abaixo¹²³.

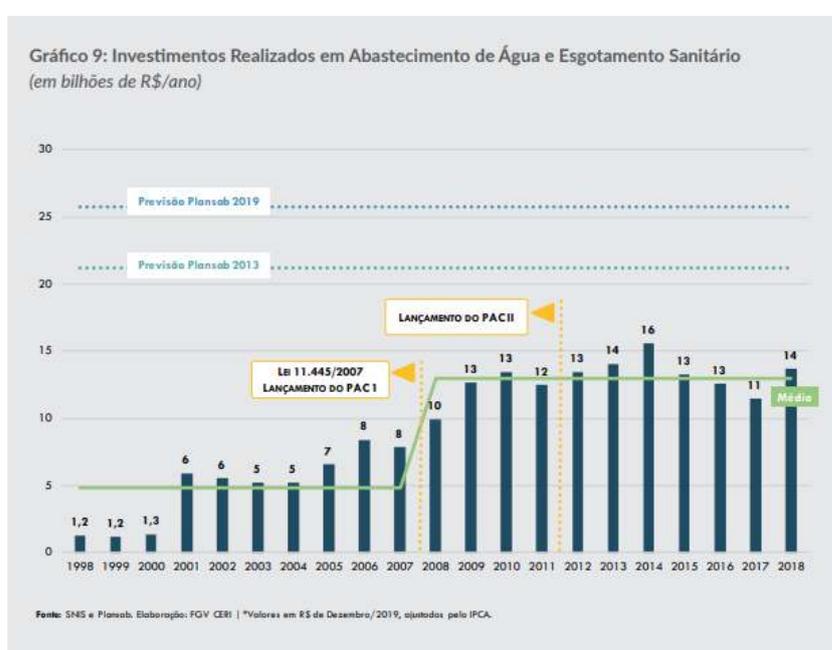


Figura 2 - Investimentos em Água e Esgoto
(Fonte: FGV CERJ)

Com vistas a promover a revisão do antigo Marco Regulatório do Saneamento Básico no país, modernizando-o e buscando atrair investimentos privados, em 2018 foram editadas as Medidas Provisórias nº 884 e 868, que inauguraram o debate.

A MP nº 844 propôs alterações na Lei Federal nº 9.984/2000, a fim de atribuir à Agência Nacional de Águas (ANA) a competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, assim como na Lei Federal nº 10.768/2003, para alterar as atribuições do cargo de “especialista em recursos hídricos”, e, por fim, na Lei Federal nº 11.445/2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico, além de modificar seu nome para

¹²³ FGV-CERI. Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil, FGV-CERI.

Agência Nacional de Água e Saneamento Básico, uma mudança significativa em sua competência.

À ANA também caberia a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), a adequação das regras de consórcios públicos ao setor, com a manutenção dos contratos de programa nos casos de alienação de controle acionário de companhia estatal e a alteração dos casos em que é permitida a dispensa de licitação, modificações que objetivam estimular o uso racional dos recursos e regras que buscam a ampliação dos serviços nos assentamentos urbanos irregulares, entre várias outras normas.

Os objetivos pretendidos com a MP nº 844 foram a busca por uma maior segurança jurídica aos investimentos no setor e o aperfeiçoamento da legislação de gestão dos recursos hídricos e de saneamento básico, assim como a interação entre as políticas públicas. As justificativas para tais alterações foram: (i) a baixa cobertura de coleta de esgoto e de lixo; (ii) a variabilidade de regras regulatórias – que se tornaram um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços, uma vez que titulares com baixa capacidade regulatória afetam negativamente a eficiência dos serviços, e a falta de padronização aumenta o custo de transação aos prestadores; (iii) a falta de coordenação e de racionalização das ações federais no setor; e (iv) a redução de concorrência no setor, com a celebração de contratos de programa com dispensa de licitação. Entretanto, a MP não foi convertida em lei por falta de consenso no Congresso Nacional e perdeu a sua eficácia em novembro de 2018.

Em continuidade, uma nova Medida Provisória foi emitida, a MP nº 868, de dezembro de 2018, muito parecida com a MP nº 844. Da mesma forma que a anterior, essa MP não foi convertida em lei por falta de consenso no Congresso Nacional e perdeu sua eficácia em junho de 2019.

No mesmo mês, o senador Tasso Jereissati apresentou o Projeto de Lei nº 4.162/2019, no qual foram apensados outros textos que tratavam do mesmo assunto. O PL reuniu as propostas das supracitadas MPs – que perderam a eficácia – e realizou algumas alterações.

Havia várias justificativas para a aprovação do PL, entre elas a constatação de que a população brasileira enfrenta graves problemas de acesso aos serviços de saneamento, em especial a cobertura por rede coletora de esgoto e a coleta e a destinação ambientalmente adequada de lixo. Além disso, a maioria dos prestadores de serviços é formada por empresas estaduais de economia mista, entretanto, em uma conjuntura de grave crise fiscal com restrição de investimentos públicos, somente restaria construir parcerias sólidas com a iniciativa privada para lograr a universalização do serviço. Ressalta-se que ainda se trata de um setor altamente monopolizado pela administração pública, no qual a iniciativa privada está presente em apenas

9,1% dos municípios, a maioria deles de pequeno e médio porte, atendendo a 21,7% da população do país¹²⁴.

Ademais, existia um alto índice de cancelamento de contratos por causa da impossibilidade de execução dos empreendimentos, uma grande variabilidade de regras regulatórias e baixa capacidade regulatória dos titulares dos serviços, o que gerou obstáculos ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços. Sem falar na falta de coordenação e de racionalização das ações federais no setor, na falta de clareza quanto à titularidade dos serviços, na falta de consistência, em termos de eficácia, dos instrumentos contratuais do setor, na insustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços em municípios menos abastados, nos problemas de financiamento enfrentados para as atividades de manejo de resíduos e limpeza urbana e, por fim, na falta de segurança jurídica para o desenvolvimento do setor.

O Brasil também passou a enfrentar uma gravíssima crise sanitária ocasionada pela Pandemia de COVID-19, o que evidenciou ainda mais a necessidade urgente de levar água e esgoto a toda a população do país. Nas regiões mais vulneráveis, muitas pessoas não conseguiam realizar a higiene básica, como o simples fato de lavar as mãos, essencial para o combate a doenças como a COVID-19.

Nesse contexto, finalmente o texto modificativo do marco vigente foi aprovado no Congresso Nacional e seguiu adiante para a sanção presidencial. A Lei Federal nº 14.026/2020, chamada de Novo Marco Legal, foi promulgada em 15 de julho de 2020 e muito festejada pelos operadores do setor, já que representou um avanço na universalização e uma maior abertura para a participação das empresas privadas.

Cabe salientar que o Novo Marco Legal não é uma substituição à Lei Federal nº 11.445/2007 (antigo Marco Regulatório do Saneamento), mas consiste em alterações significativas ao diploma, assim como a outros diplomas legais do setor, no intuito de atribuir à ANA a competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, alterar o nome e as atribuições do cargo de “especialista em recursos hídricos”, vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de saneamento básico, aprimorar as condições estruturais do saneamento básico, tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, estender sua área de aplicação às microrregiões e autorizar a União a participar de fundo, com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

¹²⁴ ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento - 2022**. São Paulo, 2022.

A nova lei veio, portanto, para pacificar esses pontos controvertidos que inevitavelmente afastavam o interesse da iniciativa privada pelo setor, dada a insegurança jurídica que proporcionavam.

A regulação da prestação dos serviços sofreu alterações significativas, tornando-se obrigatória (art. 8º, §5º, e art. 9º, II, da Lei 11.445/2007). Definiu-se que esta função deve ser exercida por uma entidade de natureza autárquica dotada de independência, em especial, diante do Poder Público que presta o serviço de forma direta ou indireta (art. 21 da Lei 11.445/2007). Além disso, a definição do órgão regulador passa a ser condição de validade para os contratos do setor (art. 11, inciso III, da Lei 11.445/2007).

Foram conferidas novas atribuições à ANA. Entre elas, a competência de editar normas de referência aos demais órgãos reguladores estaduais e municipais existentes sobre qualidade e eficiência na prestação, e sobre regulação tarifária, uniformizando, assim, a regulação. Os demais órgãos reguladores podem ou não aderir às regras, entretanto, essa é uma condição para a alocação de recursos federais ou para financiamento com recursos da União (art. 50, inciso III, da Lei 11.445/2007).

Cabe destacar que esse ponto é de relevante importância tendo em vista que o país possui cerca de 60 agências reguladoras de saneamento básico, cada qual com diretrizes próprias, o que faz com que a iniciativa privada fique muito vulnerável a vontades políticas, sem mencionar os elevados custos de ter que adaptar suas operações a cada norma reguladora dessas agências. A instituição de normas de referência que serão de competência da ANA certamente trará mais segurança jurídica à regulação do setor.

A ANA também deverá oferecer ação mediadora ou arbitral nos conflitos entre os titulares, agências reguladoras ou prestadores de serviços, entre outras funções, assumindo um papel que vem ganhando cada vez mais importância na Administração Pública: a busca por soluções consensuais de conflitos.

Como já se antecipou, o Novo Marco Legal extinguiu os contratos de programa no setor de saneamento básico e impôs a utilização do contrato de concessão, via licitação pública, pelo ente titular dos serviços, condicionado à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada – como condição de validade imposta pelo art. 10-B da Lei Federal 11.445/2007 –, com o intuito de viabilizar a universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033.

Esse foi um dos pontos mais polêmicos da reforma. Muitos juristas entenderam que a vedação seria inconstitucional, pois os contratos de programa decorrem do federalismo de cooperação positivado na Constituição Federal. De acordo com SOUZA:

(...) está decretada a “pena de morte” aos contratos de programa no setor – e, com eles, ao principal arranjo contratual de cooperação federativa experimentado no campo do saneamento na atualidade, que se dá justamente entre as instâncias municipais e companhias estaduais¹²⁵.

Para os que defenderam essa ruptura, o argumento é pragmático: sem escala e atração do capital privado num ambiente regulatório previsível, as metas não seriam alcançadas¹²⁶. Para outros, esse choque pode levar o país a um longo período de acomodação e a questionamentos judiciais¹²⁷. Contudo, devido ao recorte temático adotado por este estudo, não é possível aprofundar essa discussão sobre os efeitos e a constitucionalidade da vedação aos contratos de programa ou ainda sobre os impactos a longo prazo esperados para o setor, tarefa que demandaria um novo estudo.

Fato é que a disposição do Novo Marco Legal subverteu a lógica da prestação regionalizada dos serviços por meio das companhias estaduais de saneamento, agora fomentando a entrada da iniciativa privada na exploração do setor, assim como os casos analisados neste estudo foram capazes de atrair investimentos com vistas à universalização dos serviços.

Outra novidade importante trazida pelo Novo Marco Legal está no novo art. 31, *caput* e inciso III, da Lei Federal nº 11.445/2007, quando estimula a adoção de política de subsídios cruzados para atender parcelas mais pobres da população, contribuindo para a universalização

¹²⁵ “Deveras, pela ótica da Lei 14.026, o contrato de programa é o velho modelo, que se quer extinguir para substituir pelo novo. Qual o significado mais profundo dessa medida de proibição de novos contratos de programa? Ora, visto que o contrato de programa é um contrato de concessão público-pública, firmado em um ambiente de cooperação federativa, muito voltado, no setor, à concessão dos serviços públicos de saneamento a companhias estaduais, parece-nos que o alvo, aqui, não foi exatamente esse tipo de contrato; o que se quis extinguir, acima de tudo, foi a possibilidade de sua celebração direta, sem licitação, com companhias estaduais. O que se quis neutralizar foi a atuação dessas empresas estatais, abrindo-se caminho para concessões público-privadas de saneamento. Ocorre que a neutralização das companhias estaduais desorganiza o principal motor da prestação regionalizada dos serviços, que esteve nelas materializado ao longo das últimas décadas. Por isso, o fim das contratações de programa com companhias estaduais gera, ipso facto, a urgente necessidade de criação de novos mecanismos de prestação regionalizada”. Cf. SOUZA, Rodrigo Pagani de. O Caminho e as Pedras no Caminho para o Novo Modelo Legal do Saneamento Básico no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 70.

¹²⁶ Argumentos do Governo Federal que sustentaram as Medidas Provisórias nº 844 e 868.

¹²⁷ “Trata-se de uma aposta grande e um tanto quanto irracional do legislador. Na prática as disposições da nova lei, quanto à regionalização dos serviços, podem conduzir o setor a um choque, uma ruptura, que pode levar o país a um longo período de acomodação, até que as disposições da lei sejam devidamente assimiladas, obviamente após serem questionadas perante distintos tribunais. O choque provocado pelo novo modelo pode ainda ter como consequência a hibernação dos investimentos, justamente o contrário do que pretendiam os legisladores e os maiores interessados na aprovação das novas normas setoriais”. Cf. PEREZ, Marcos Augusto. Saneamento, Mentiras e Videoteipe. In: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coordenadores). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 59-60.

dos serviços. Como se viu, os subsídios cruzados foram instituídos pelo PLANASA e concretizados por meio da prestação dos serviços pelas companhias estaduais de saneamento. Esse é um ponto crucial para atrair investimento privado em regiões menos abastadas, garantindo a universalização com mais justiça social.

Ademais, os contratos de concessão, novos ou em vigor, devem aderir às metas de universalização de 99% de água potável e 90% de coleta e tratamento de esgoto, como condição de validade. Aqueles em vigor tiveram até 31 de março de 2022 para realizar essa inclusão. O futuro, no entanto, ainda é incerto sobre as estatais de água e esgoto que não atingirem os requisitos mínimos da nova lei¹²⁸. Em tese, isso significa o fim dos contratos, porém, na prática, como se tratam de serviços essenciais que não podem ser cortados, deverá haver uma avaliação criteriosa dos titulares dos serviços em conjunto com reguladores e órgãos de controle.

Cabe salientar que a atratividade da privatização de empresas estatais aumentou com a revogação do §6º do art. 13 da Lei Federal nº 11.107/2005, que determinava a extinção automática do contrato de programa no caso do contratado “não mais integrar a administração indireta do ente da federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos”. Assim, mesmo com a alienação do controle acionário da empresa estatal, os contratos de programa não serão extintos.

Além disso, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão. Inclusive, caso não haja alteração dos prazos e metas estipulados nos contratos de programa, fica dispensada a obtenção de anuência dos entes públicos que formalizaram os respectivos contratos.

A nova legislação trouxe obrigações e direitos para garantir o acesso aos serviços pelas localidades mais vulneráveis, como a inclusão de conjuntos sanitários para residências e solução para a destinação de efluentes, quando inexistentes em áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda; a possibilidade de instituição de subsídios e subvenções, quando necessário; a perspectiva da utilização de métodos alternativos e descentralizados para abastecimento de água e esgotamento em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, entre outros.

Além dessas novas diretrizes, para o presente objeto de estudo a mais importante está relacionada com a regionalização dos serviços. Nesse sentido, é preciso lembrar que a regionalização já estava prevista no texto inicial da Lei Federal nº 11.445/2007. O art. 14 da redação original previa que a prestação regionalizada do serviço de saneamento se caracterizava

¹²⁸ HIRATA, Thaís. Futuro de estatais de saneamento pode ser definido neste mês. **Valor**, mar. 2022.

pela existência de um único prestador para vários municípios, sendo eles contíguos ou não; a uniformidade de fiscalização e regulação; e, por fim, a compatibilidade de planejamento. Como a proposta do Novo Marco Legal era trazer mais competitividade ao setor, a exigência de um único prestador foi revogada pela Lei Federal nº 14.026/2020.

A primeira novidade importante foi alçar a regionalização como um instrumento central de viabilização do serviço público de saneamento básico com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade econômico-financeira (art. 2º, inciso XIV) de acordo com os princípios previstos em lei¹²⁹. No que concerne à definição de princípios, para Robert Alexy são comandos de otimização em decorrência dos quais se exige “que algo seja realizado na maior medida do possível, dadas as possibilidades jurídicas e fáticas”¹³⁰. Mais especificamente na área do saneamento, importa considerar a metodologia do professor Sergio Ferraz, o qual sistematizou os princípios em: (i) universalização; (ii) integralidade; (iii) perenidade; (iv) transparência, controle social, responsabilidade¹³¹; e (v) sustentabilidade; tendo em vista que os demais incisos do art. 2º da referida lei referem-se a objetivos e diretrizes¹³².

Além disso, a Lei Federal nº 14.026/2020 dispôs expressamente – por meio da alteração do inciso XIV do art. 49 – que é objetivo da política nacional de saneamento a promoção da regionalização dos serviços com vistas à geração de ganho de escala e obtenção da sustentabilidade econômico-financeira; acrescentou, ainda, entre os objetivos da ANA incentivar a prestação regionalizada dos serviços de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, para a criação de ganhos de escala e de eficiência e para a universalização dos serviços (art. 4º-A, inciso V, da Lei Federal nº 11.445/2007).

¹²⁹ Ao falar em princípios no saneamento acompanha-se a metodologia do professor Sergio Ferraz ao considerar não apenas o art. 3º da Lei do Saneamento, mas também uma coletânea composta pelo Código das Águas (Decreto Federal nº 24.624/1934), pela Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997), pela Lei da ANA (Lei nº 9.984/2000), pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 12.305/2010) e pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.309/2015), afora outros diplomas, na estruturação dos princípios no saneamento básico. Cf. FERRAZ, Sergio. *Princípios do Direito do Saneamento*. In.: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 21.

¹³⁰ ALEXY, Robert. **Princípios Formais**. 2. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2018, p. 8. (Coleção Fora de Série)

¹³¹ Neste aspecto, o professor Sergio Ferraz considera “uma tríada de princípios, que funcionam em ambivalência de sequenciamento, de causas e efeitos de recíprocas adequações”. Cf. FERRAZ, Sergio. *Princípios do Direito do Saneamento*. In.: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 23.

¹³² O professor ainda lembra que incidem ao tema todos os princípios dos arts. 5º e 37 da Constituição Federal e os previstos na Lei Federal 8.987/1995. Cf. FERRAZ, Sergio. *Princípios do Direito do Saneamento*. In.: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 23-24.

Entre as alternativas possíveis para se alcançar a universalização, como a formação de “fundos de compensação” – com a finalidade de auxiliar municípios menos atrativos ou quando a prestação gera prejuízos (art. 13 da Lei Federal nº 11.445/2007) –, o Novo Marco Legal seguiu outro caminho que foi estimular os municípios a aderirem à regionalização.

Exemplo disso é a utilização da técnica *spending power*, aqui já conceituada¹³³, para a alocação dos recursos não onerosos federais em estruturas regionalizadas. O §1º do art. 50 passou a prever que o orçamento da União priorizará investimentos de capital que tenham destinação regional, determinando que:

(...) na aplicação de recursos não onerosos da União, serão priorizados os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, quando a sua sustentabilidade econômico-financeira não for possível apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após agrupamento com outros Municípios do Estado, e os investimentos que visem ao atendimento dos Municípios com maiores déficits de saneamento cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.¹³⁴

A alocação dos recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ficam condicionados também ao alcance de metas de desempenho e eficiência, à observância das normas da ANA, ao cumprimento da redução dos índices de perdas, entre outros.

Por último, o §3º do art. 52 também foi alterado com a finalidade de estabelecer a possibilidade de criação de blocos de referência para prestação regionalizada pela própria União, quando entender a medida pertinente e quando o estado que compreende geográfica e politicamente os respectivos municípios, por algum motivo, não o fizer.

Assim, o Novo Marco Legal buscou um novo modelo de organização dos serviços públicos de saneamento básico no país: um modelo caracterizado pela sua exploração mediante parcerias-público privadas (em sentido amplo), notadamente concessões de serviços públicos, em projetos regionalizados que proporcionem escala para os investimentos. Para SOUZA:

(...) a principal mudança reside em que, antes uma lei de estímulo a parcerias público-públicas, agora é vetor de fomento a parcerias público privadas e à desestatização do saneamento no Brasil. Por isso, o posto de lei-símbolo passa a ser do ato articulador, a Lei 14.026/2020, que operou a drástica quinada de rumos¹³⁵.

¹³³ Ver Introdução.

¹³⁴ BRASIL, Lei Federal nº 14.026/2020.

¹³⁵ SOUZA, Rodrigo Pagani de. O Caminho e as Pedras no Caminho para o Novo Modelo Legal do Saneamento Básico no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros;

Nesse sentido, a nova lógica foi priorizar a regionalização¹³⁶ para atrair investimentos em curto prazo por meio da abertura do mercado por meio de licitação. A única exceção é a situação em que a entidade prestadora dos serviços seja integrante da administração do titular. É que, em nenhuma hipótese, diante do Novo Marco Legal, a titularidade dos serviços é apenas do estado¹³⁷.

Como também se viu, o art. 8º da Lei Federal nº11.445/2007 não retirou a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, mas escalonou da seguinte forma: a titularidade é municipal, em caso de interesse local; em caso de interesse comum, é exercida em conjunto pelos estados e municípios. Não há, nem no art. 8º nem em outros dispositivos do Novo Marco Legal, qualquer previsão de que o estado exerça a titularidade dos serviços de saneamento isoladamente.

Ainda que controverso na doutrina, a análise do Novo Marco Legal permite a interpretação segundo a qual se exige licitação para que as entidades estaduais possam prestar tais serviços¹³⁸. Consequentemente, caso uma empresa estadual pretenda prestar serviços de saneamento básico em um município ou mesmo para um conjunto de municípios, deve obrigatoriamente participar de licitação, ainda que pertença à estrutura do estado, o qual, consoante a lei e a decisão do STF, não exerce a titularidade dos serviços individualmente¹³⁹.

Essa discussão está se assentando na jurisprudência constitucional¹⁴⁰ para superar questionamentos e trazer maior previsibilidade para uma das questões mais controvertidas do

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 67.

¹³⁶ “Por tudo o que se disse e se está a vivenciar, pensamos que a aposta do legislador nacional na regionalização não foi a mais adequada. Compreendemos que seria mais eficaz a formação de “fundos de compensação”, criados para justamente auxiliar municípios menos atrativos ou quando a prestação gera prejuízos.” Cf. HEINEN, Juliano. Dificuldades e soluções para a regionalização do saneamento básico. **Portal Conjur**, out. 2021.

¹³⁷ Essa tese já foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.842/RJ, que fixou entendimento segundo o qual os temas de interesses comum ou locais que tenham reflexos regionais são de competência compartilhada entre o estado e os municípios.

¹³⁸ “É equivocada qualquer interpretação do dispositivo que importe em proibição de contratação direta, sem licitação, de empresa estatal estadual por município metropolitano tão somente para dar espaço para empresa privada participar da licitação. A legislação infraconstitucional não poderia vedar mecanismo lícito de transferência da execução de serviço público entre entes federativos”. Cf. MONTEIRO, Vera. Nas Regiões Metropolitanas e Afins a Titularidade do Serviço de Saneamento Básico é do Estado. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 80.

¹³⁹ É relevante destacar que não há impedimento para que as estatais estaduais prestem esse serviço. Podem prestá-los, desde que seja por seleção competitiva e mediante a comprovação da capacidade econômico-financeira, nos termos do Decreto 10.710/21. O Novo Marco Legal exige que todos os prestadores, públicos e privados, se preparem para uma nova fase do setor.

¹⁴⁰ Nesse sentido as ADIs nº 6492, 6536, 6583 e 6882.

Direito Constitucional e do Direito Administrativo¹⁴¹: a da titularidade dos serviços de saneamento.

Ainda que este trabalho tenha constatado avanços concretos e investimentos no setor diretamente relacionados ao Novo Marco Legal, observa-se que há um longo caminho a percorrer diante da necessidade do enfrentamento de questionamentos de natureza constitucional e regulamentações necessárias. O papel do STF na consolidação do Novo Marco Legal é fundamental para proporcionar maior previsibilidade e segurança jurídica aos investimentos.

O Novo Marco Legal propõe reduzir as incertezas regulatórias, que afastam o investidor institucional quando comparado ao setor de energia e telecomunicações; incentivar a prestação regionalizada, para uma melhoria de escala e de eficiência, com o alcance de regiões menos favorecidas; aumentar a participação de empresas privadas, que possuem maior capacidade de investimento, por meio de concessões, entre outros benefícios.

Essas alterações destacadas e outras implementadas pela Lei Federal nº 14.026/2020 representam um importante avanço para o setor, que demanda a união de esforços e de recursos entre setores público e privado para reverter o cenário atual. Porém, ainda precisam ser testadas na realidade fática e no realismo jurídico dos tribunais para que se possa entender com mais precisão como será o funcionamento do setor de saneamento daqui para frente.

Na prática, apesar das incertezas jurídicas, observa-se uma maior confiança do mercado no setor de saneamento básico brasileiro. Um ano após a publicação do Novo Marco Legal, a iniciativa privada corresponde a um terço dos investimentos no setor, segundo dados apresentados pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) e pelo Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (SINDICON)¹⁴².

De acordo com o Governo Federal, no ano de 2021 o setor de saneamento básico brasileiro atraiu R\$ 43 bilhões em recursos da iniciativa privada para a melhoria dos serviços. A maior parte é proveniente dos leilões objeto deste estudo, que alcançaram, juntos, R\$ 37,5

¹⁴¹ “Redefinem-se aspectos da titularidade dos serviços, com suposto arrimo jurisprudencial, que, todavia, não é firme, tampouco autoriza a União a arvorar-se a um papel definidor que não é seu”. Cf. SOUZA, Rodrigo Pagani de. O Caminho e as Pedras no Caminho para o Novo Modelo Legal do Saneamento Básico no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 94.

¹⁴² ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento - 2020**. São Paulo, 2020; ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento - 2021**. São Paulo, 2021.

bilhões em investimentos previstos, o que vai possibilitar atender mais de 3 milhões de pessoas com esgoto e água tratados nos Estados do Rio de Janeiro, Alagoas e Amapá¹⁴³.

Observa-se, diante da carteira de projetos para os próximos anos e considerando a necessidade de cumprimento das novas metas e a possibilidade de companhias estatais serem privatizadas, que o Novo Marco Legal foi decisivo para atrair o capital privado.

5.1 DECRETO FEDERAL nº 10.588/2020 e DECRETO FEDERAL nº 11.030/2022

O Decreto Federal nº 10.588/2020, posteriormente alterado pelo Decreto Federal nº 11.030/2022, dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União, conforme expresso no art. 13 do Novo Marco Legal. A norma trata das condições para a alocação de recursos públicos federais, onerosos e não onerosos, conforme previsto pelo art. 50 da Lei Federal nº 11.445/2007, bem como das diferentes formas de apoio técnico da União aos estados e municípios no saneamento para a transição da prestação dos serviços para o modelo regionalizado.

O Novo Marco Legal incluiu, dentre as condições para acesso a recursos onerosos e não onerosos da União para o saneamento básico, a condição de que o serviço seja regionalizado. Logo, a não adesão do município à unidade regional ou ao bloco de referência para o qual estaria designado será sancionada com a perda de acesso a recursos federais.

Como regra de transição para o modelo regionalizado, o Decreto Federal nº 10.588/2020 determinou um prazo limite para os municípios estarem dentro de uma prestação regionalizada, seja por meio da: (i) adesão às unidades regionais, criadas pelos estados até 15 de julho de 2021; (ii) adesão aos blocos de referência que tenham sido criados pela União; ou (iii) formalização de consórcios públicos ou instrumentos de gestão associada.

Dessa forma, a redação original do Decreto Federal nº 10.588/2020 determinava que as localidades que não estabelecessem a prestação regionalizada até 31 de março de 2022, não teriam acesso a recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por seus órgãos ou entidades, permanecendo a restrição vigente enquanto o município não aderisse a alguma forma de regionalização.

Entretanto, o art. 7º, §1º, do Decreto Federal nº 11.030/2022 ampliou o prazo para que os municípios adiram à regionalização até 31 de março de 2023 nas seguintes hipóteses: (i) o

¹⁴³ GOVERNO FEDERAL. Em 2021, Governo Federal garantiu R\$ 43 bilhões em investimentos para melhoria do saneamento básico, **Governo Federal** (site), jan. 2022.

Poder Executivo estadual não tenha submetido projeto de lei de regionalização à assembleia legislativa; (ii) o processo de adesão dos municípios às unidades regionais de saneamento ainda esteja em curso; (iii) a proposta de regionalização ou o estudo para a concessão regionalizada dos serviços esteja em desenvolvimento com apoio do Governo Federal; (iv) o projeto de lei submetido pelo Poder Executivo estadual tratando da regionalização ainda esteja em tramitação na casa legislativa; ou (v) as ações e os investimentos requeridos sejam componente de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Ou seja, nas hipóteses elencadas acima ainda é possível o acesso a recursos federais, afastando a previsão do art. 50, incisos VII, VIII e IX, da Lei Federal nº 11.445/2007. Em que pese a flexibilização possa ser vista como positiva na prática, pode haver questionamentos na esfera judicial, pois, em tese, a norma teria extrapolado a sua função regulamentar, inovando na ordem jurídica.

Coube ainda ao Decreto Federal nº 10.588/2020 definir que o cumprimento da prestação regionalizada estará satisfeito com a aprovação de lei complementar correspondente no caso das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, declaração formal do prefeito de adesão à unidade regional de saneamento ou com a assinatura de convênio de cooperação ou aprovação de consórcio público nos blocos de referência.

O Decreto Federal nº 10.588/2020 contém alguns equívocos na caracterização da validade dos instrumentos de regionalização que podem gerar insegurança jurídica do futuro. O primeiro deles é mencionar que para o cumprimento da prestação regionalizada nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões basta a aprovação de lei complementar.

Nesse tocante, o art. 3º, §2º, da Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole) determina que, além de lei complementar, é necessária a realização de estudos prévios de viabilidade e audiências públicas que envolvam todos os municípios da unidade territorial. Tal dispositivo está em linha com o entendimento do STF quanto à preservação da autonomia municipal.

Ora, como já mencionado anteriormente, o estado não pode se valer de uma lei complementar para usurpar uma competência garantida pela Constituição Federal. Nesse ponto, parece problemática a omissão quanto às etapas para criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A grande inovação do Decreto Federal nº 10.588/2020 na caracterização da regionalização foi a adesão às unidades regionais de saneamento básico (URS) mediante declaração formal do prefeito, pois, para os blocos de referência, a norma previu instrumentos

que já eram utilizados pela gestão associada de serviços públicos com base no art. 241 da Constituição Federal.

Lílian de Castro Peixoto acertadamente questionou se os institutos aventados pelo Novo Marco Legal configurariam um rol taxativo ou exemplificativo¹⁴⁴. E a conclusão a que chega é a de que se trata de um rol meramente exemplificativo. Isso quer dizer que não haverá nenhum problema se a opção de regionalização dos municípios for a adesão voluntária por consórcio ou convênio de cooperação.

Reforçando essa tese está o art. 2º, §3º, do Decreto Federal 10.588/2020, o qual determina que os consórcios públicos para abastecimento de água e esgoto decorrentes de acordo de cooperação poderão ser reconhecidos como unidades regionais ou blocos de referência, desde que já existam no momento da vigência do Decreto, não abranjam municípios de regiões metropolitanas e não prejudiquem a viabilidade econômico-financeira da universalização e regionalização da parcela residual de municípios.

Nesse sentido, outra mudança importante trazida desta feita pelo Decreto Federal nº 11.030/2022 foi a previsão de que, enquanto a União não editar ato para estabelecer os blocos de referência, os convênios de cooperação ou consórcios públicos serão reconhecidos como tal, desde que: (i) o estado não tenha aprovado lei complementar criando regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, ou lei ordinária criando unidades regionais de saneamento básico; (ii) haja efetiva assinatura do convênio de cooperação ou aprovação do consórcio público pelos municípios; (iii) haja contração de estudos de modelagem para a concessão regionalizada.

Na modelagem do Bloco D de Alagoas, antes da contratação do BNDES, vinte e oito municípios formaram um consórcio público para a gestão associada dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto na região. Entretanto, como o Estado de Alagoas havia editado a Lei Estadual nº 8.358/2020, que criava duas Unidades Regionais de Saneamento Básico, as quais originalmente abarcavam os municípios integrantes do consórcio, entendeu-se que não seria possível reconhecer o consórcio como uma prestação regionalizada para fins de acesso a recurso federal. Desse modo, a modelagem apontou para a necessidade de modificação da Lei Estadual nº 8.358/2020 para que fosse criada uma Unidade Regional de Saneamento Básico adicional que abarcasse todos os municípios integrantes do consórcio.

¹⁴⁴ PEIXOTO, Lílian de Castro. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento: um direito dos municípios. **JOTA**, mai./2021.

Importante salientar, contudo, que o Novo Marco Legal vetou expressamente a celebração de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, mesmo nos casos de convênio de cooperação entre o estado e os municípios (art. 8º, §1º, inciso II).

Ainda nessa toada, o §12 do art. 2º do Decreto Federal 10.588/2020, com a redação conferida pelo Decreto Federal nº 11.030/2022, estabeleceu que o cumprimento da exigência da prestação regionalizada está condicionado à criação de estruturas regionalizadas que apresentem viabilidade econômico-financeira.

Tal previsão está em linha com o entendimento do STF sobre o tema. Para a Corte, o que impera para o estabelecimento do interesse comum é a necessidade de execução da função pública de forma cooperativa, para propiciar a adequada prestação do serviço, a qual se traduz no atendimento às exigências de higiene e saúde pública ou na garantia da viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos.

Assim, a criação de estruturas regionalizadas deve estar embasada na viabilidade econômico-financeira da prestação do serviço de saneamento pelos entes componentes, bem como em outras questões técnicas, como o compartilhamento de recursos naturais como meio apto a garantir a adequada prestação dos serviços.

Ainda sobre a validade da regionalização, o Decreto Federal nº 10.588/2020 determina que cada unidade regional de saneamento seja composta por no mínimo uma região metropolitana (art. 2º, §6º) e que, na hipótese de Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)¹⁴⁵, a regionalização ficará facultada aos municípios que a integram.

O IBGE aponta que existem atualmente 74 regiões metropolitanas no Brasil, sendo o Estado com maior número delas a Paraíba (12), seguida por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8). Além disso, no país há um total de cinco aglomerações urbanas, sendo três no Estado de São Paulo e duas no Rio Grande do Sul. Todavia, há Estados como Acre, Rondônia, Piauí e Mato Grosso do Sul que não possuem regiões metropolitanas. Nesse caso, o único desenho possível para a concessão regionalizada é aquele que engloba o estado inteiro.

Por sua vez, o Decreto Federal nº 11.030/2022 teve o propósito de disciplinar a transição das estruturas de prestação regionalizadas, ao alterar o Decreto Federal 10.588/2020 para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei Federal nº 14.026/2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos

¹⁴⁵ As RIDEs são agrupamento de municípios em diferentes Estados e tem funções similares às da Região Metropolitana. Embora a Região Integrada de Desenvolvimento não tenha expressa determinação constitucional, é possível encontrar seu fundamento no art. 43, §1, I da CF.

com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei federal nº 11.445/2007.

Outra questão extremamente importante tratada pelo Decreto Federal nº 11.030/2022 foi o encaminhamento que deve ser dado pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico nas hipóteses em que os contratos de concessão ou contratos de programa estejam irregulares. Desse modo, caberá ao titular “a imediata adoção de providência para transição para uma forma de operação regular, nos casos em que o contrato não puder ser regularizado” (art. 4º, §3º).

Nesse aspecto, a norma elenca como “não regularizáveis”: (i) os contratos de programa que não tenham sido objeto de requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira; (ii) contratos de programa em que o prestador do serviço não tenha obtido decisão favorável no processo de comprovação da capacidade econômico-financeira; (iii) contratos de programa que não tenham internalizado as metas de universalização; (iv) contratos de programa em desconformidade com o Novo Marco Legal; e (v) outras hipóteses não passíveis de regularização. Neste último caso destacam-se as situações de fato que foram objeto de veto do art. 16 da redação original do Novo Marco Legal, o qual deixou uma lacuna legislativa para esse tipo de prestação que é frequente na prática dos estados.

O §6º do mesmo dispositivo determina que “para extinção antecipada de contratos irregulares devem considerar os conceitos e procedimento aplicáveis aos contratos de concessão”. Esta dissertação entende tratar-se de hipótese de caducidade, já que o contrato de programa está descumprindo disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão (art. 38, §1º, inciso II, da Lei Federal nº 8.987/1995). Entretanto, há quem defenda tratar-se de hipótese de encampação, pela qual a extinção do contrato antecipadamente se dá em nome do interesse público. Nesse caso, a extinção do contrato exige a aprovação de lei autorizativa específica (art. 37 da Lei Federal nº 8.987/1995)¹⁴⁶.

Obviamente que a irregularidade dos contratos e a tomada imediata de providência por parte do titular do serviço público de saneamento básico jamais poderia ensejar a interrupção

¹⁴⁶ “Os contratos que não previrem metas, ou cujo prestador não tiver comprovada sua capacidade econômico-financeira em cumprir com as metas de universalização, segundo o Novo Marco, serão considerados irregulares. Aqui, cabe uma ressalva: por irregulares consideram-se os contratos que não atendem as novas diretrizes de política pública. É uma questão de mérito, não de legalidade, pelo que continuam como contratos válidos, até porque protegidos pela garantia constitucional conferidas ao ato jurídico perfeito. Mas isso não quer dizer que o fato de o contrato ser considerado irregular não tenha consequências. Se ato de delegação de prestação de serviço público não atende mais ao interesse público, o titular, no caso o Município, poderá decretar a sua extinção, por meio do instituto da encampação, a que sempre estão sujeitos os atos de delegação de prestação de serviço público, em especial as concessões, quando não atendem ao sempre cambiante interesse público”. Cf. RIBEIRO, Wladimir Antonio; SENNA, Laís Ribeiro. Contratos do setor de saneamento devem mudar até o fim deste mês. **Conjur**, 30/03/2022.

da prestação do serviço, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público (art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 8.987/1995). Ainda assim, o Decreto Federal nº 11.030/2022 previu expressamente que:

(...) a irregularidade do contrato não implica a interrupção automática do serviço, podendo o titular do serviço público de saneamento básico manter a prestação por meio do atual prestado pelo período necessário para o efetivo encerramento do contrato e para a transferência para novo prestador (art. 4º, §7º).

Além disso, outra novidade trazida pela norma foi a possibilidade de prorrogação dos contratos de programa regulares, nas hipóteses em que esteja sendo estruturada uma modelagem, de concessão regionalizada para que a data de término convirja com o início de um novo contrato de concessão. O art. 3º, §1º, assim determinou:

§ 1º Caso a transição de que trata o inciso VIII do caput exija a equalização de prazos de contratos regulares para concessão conjunta, os prazos poderão ser reduzidos ou prorrogados, de maneira a convergir a data de término do contrato com o início do novo contrato de concessão, desde que:

I - na hipótese de redução do prazo, o prestador seja indenizado na forma prevista no art. 37 da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995;

II - na hipótese de prorrogação do prazo, seja realizada revisão extraordinária, na forma prevista no inciso II do caput do art. 38 da Lei nº 11.445, de 2007; e

III - a data de convergência do término dos contratos regulares não seja posterior a três anos da assinatura dos respectivos aditivos de redução ou prorrogação.

Dessa forma, as alterações promovidas pelo Decreto Federal nº 11.030/2022 no Decreto Federal nº 10.588/2020 foram positivas e trataram de aclarar qual encaminhamento deve ser dado para os municípios que ainda não aderiram à regionalização e aos contratos irregulares ou as situações de fato.

5.2 GOVERNANÇA DAS ESTRUTURAS REGIONALIZADAS

Como se viu até aqui, a questão da regionalização dos serviços públicos no Brasil pode encontrar certa resistência por parte dos municípios uma vez que se confronta com o passado

autoritário do nosso país, quando a União instituiu as regiões metropolitanas e os estados ficavam a cargo de tomar as decisões, aniquilando-se qualquer autonomia municipal.

O cenário trazido pela Constituição Federal de 1988, pela jurisprudência pátria e pelo Novo Marco Legal garante a autonomia dos municípios, todavia, como é compreensível, é necessária uma mudança de cultura, conscientizando os chefes dos poderes executivos locais de que aderir ao modelo de prestação regionalizada dos serviços públicos de forma alguma significa renunciar à titularidade ou à competência pela prestação desses serviços.

Para que haja segurança jurídica é fundamental que o modelo de governança interfederativa respeite a autonomia dos municípios, havendo uma balança equilibrada entre o estado e os demais entes. Mas o fato é que o modelo ainda está em construção¹⁴⁷ no país e enseja diversos embates judiciais.

A ADI 1.842/RJ adequadamente definiu que todas as decisões tomadas no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões devem respeitar o equilíbrio entre o estado e os municípios, sob o risco da norma que regulamentou a governança ser declarada inconstitucional. Deve-se, desse modo, respeitar o autogoverno e a auto-organização dos municípios, os quais não devem figurar, na estrutura interfederativa, como meros coadjuvantes.

Porém, como já mencionado, no julgamento dos embargos de declaração que versavam sobre uma suposta omissão do acórdão sobre o peso dos votos de cada ente federado e o modelo da governança interfederativa que deveria ser adotado, o Ministro Gilmar Mendes afirmou não caber ao STF a definição de políticas públicas, permanecendo, assim, a ausência de um modelo padrão a ser replicado por outros estados e municípios.

O Novo Marco Legal determinou em seu art. 8º, §3º, que – assim como as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões –, as unidades regionais de saneamento básico deverão seguir a estrutura de governança interfederativa prevista pelo Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal nº 13.089/2015), que, por sua vez, também é silente sobre qual deve ser o peso da decisão de cada ente na estrutura de governança interfederativa.

O referido estatuto define a governança interfederativa das funções públicas de interesse comum como:

¹⁴⁷ “É cediço que amadurece no país a imperiosa necessidade da gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum. Esse processo ainda não é claro e há insegurança dos atores no que diz respeito a seu poder decisório. Portanto, amadurecer o debate sobre a estruturação dessa figura intergovernamental é medida que se impõe”. Cf. PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Controle judicial da discricionariedade administrativa** – dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. 4. Ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 135.

(...) o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão.¹⁴⁸

Em linha com o entendimento do STF, os princípios que devem reger a governança interfederativa são, entre outros, a prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades e de gestão, além do respeito à autonomia dos entes federados com a vedação à concentração do poder.

Nesse sentido, GAROFANO bem coloca que, na estrutura de governança interfederativa, o que é compulsoriamente compartilhado é tão somente o exercício do poder decisório¹⁴⁹. Em outras palavras, à medida que os municípios aderem à prestação regionalizada, é necessária a construção de um consenso em torno da decisão que será tomada em nome da supremacia do interesse comum sobre o local. Daí porque a vontade do estado não pode se impor diante da vontade dos outros entes que compõem a estrutura.

Para Lilian Regina Gabriel Moreira Pires, no momento em que se define “o plexo de interesses que são comuns ao bloco, automaticamente se impõe a gestão associada sem ofensa ou violação da autonomia municipal”. Na visão da autora, o constituinte criou um “condomínio legislativo e impôs aos Estados e municípios a criação de condições para a gestão intergovernamental das funções públicas de interesse comum”¹⁵⁰.

As ADIs nº 6.573 e 6.911 questionam, entre outros pontos, o peso dos votos que foi dado ao Estado de Alagoas pela Lei Complementar nº 50/19. O relator, Ministro Edson Fachin, assim decidiu em seu voto:

No caso sob análise, entendo que ao concentrar sessenta por cento do total dos votos nas instâncias deliberativas e executivas, o Estado de Alagoas define, por si só, os rumos da Região Metropolitana de Maceió. O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento daquela ADI 1.842, limitou-se a traçar, em linhas gerais, um princípio de proibição da concentração de poder decisório. Entendeu-se, naquele momento, que excederia o papel de uma Corte Constitucional a definição normativa de qual ou quais modelos de partição de votos seriam, em abstrato, os corretos.

¹⁴⁸ Art. 2º, inciso IX, da Lei Federal nº 13.089/2015.

¹⁴⁹ GAROFANO, Rafael R. *Desafios da Regionalização do Saneamento a Partir da Reforma Legislativa de 2020*. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 270.

¹⁵⁰ PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada**. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 125.

Esta tarefa, argumentou-se, seria afeita à função legislativa. Logo, o Plenário apresentou somente o que seriam requisitos negativos, indicando que padeceria de inconstitucionalidade todo desenho institucional da colegialidade metropolitana que concentrasse poderes em um só ente da Federação.

Feito este esclarecimento, reputo descumprir-se, *in casu*, o princípio da não concentração decisória. Concentrando sessenta por centos dos votos nas instâncias deliberativas e executivas, o Estado de Alagoas atrai, do ponto de vista fático, todas as decisões da Região Metropolitana.

O Novo Marco Legal poderia ter avançado na questão¹⁵¹, definindo de forma mais clara a respectiva forma de governança interfederativa, a qual, diante da omissão no diploma legal, ainda merece maior regulação.

Como já foi sustentado anteriormente, em todas as estruturas regionais deve ser garantida a participação dos municípios-membros, em respeito à sua titularidade e ao interesse local, vedada a concentração de poder decisório nas mãos de qualquer ente¹⁵². Deve haver a participação dos entes membros, o adequado sopesamento dos votos, a garantia de quórum mínimo nas votações, entre outros mecanismos. Tudo com o intuito de evitar o tão comum individualismo federativo frequentemente vivenciado¹⁵³, em busca da universalização dos serviços.

Ainda quanto à governança para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, deve ser atendido o disposto no Estatuto da MetrÓpole, que possui capítulo específico sobre a governança interfederativa de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Nele destaca-se a obrigatoriedade de compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade e ao compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum.

¹⁵¹ “(...) a titularidade deverá ser exercida por aquele que objetive tornar viáveis os mecanismos de planejamento, regulação e prestação requeridos para um melhor serviço à população”. Cf. SOUZA, Rodrigo Pagani de. Planejamento dos Serviços de Saneamento Básico na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. p. 25-52. *In*: MOTA, Carolina. **Saneamento Básico no Brasil: Aspectos Jurídicos da Lei Federal nº 11.445/07**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 35.

¹⁵² STF. **ADI 1842/RJ**, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 06/03.2013.

¹⁵³ Sobre esse tema opinam Rafael de Sá, Ana Carvalho, Ycarim Barbosa, Bruna Barche Alberto Araújo Filho, da seguinte forma: (...) entende-se que seja um enorme desafio, tanto para os Estados quanto para os Municípios, a implementação efetiva de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas nos moldes pretendidos pelo legislador. As diversas dificuldades, principalmente a superação de um individualismo federativo endêmico vivenciado na política brasileira, deverão ser superadas com novas formas de se governar, especialmente por meio da governança interfederativa. MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim; CARVALHO, Ana Luíza Sousa; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; e ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da MetrÓpole: a governança interfederativa. URBE. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2016.

Nessa esteira, o referido diploma legal exige estrutura básica composta por instância executiva, instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil, organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (Art. 6º, incisos I a IV).

Em relação à governança dos consórcios públicos, a Lei Federal nº 11.107/2005 determina que deve haver uma Assembleia Geral, regras para convocação e funcionamento de suas reuniões para a tomada de decisões, além da garantia de que cada consorciado tenha assegurado o direito a 1 (um) voto¹⁵⁴. Contudo, o mesmo diploma legal não define uma regra específica para o quórum mínimo necessário para a tomada de decisão, o peso de cada voto, entre outros fatores fundamentais que possam garantir a equidade entre os consorciados, a eficácia e a aplicabilidade das decisões.

De outra parte, sobre as estruturas tratadas na Lei Federal nº 11.445/2007, a adesão dos titulares é facultativa¹⁵⁵, conforme apontado anteriormente; além disso, incentiva o desenvolvimento da estrutura de governança e a adesão dos entes em até 180 dias de sua instituição¹⁵⁶.

No quadro abaixo, é possível identificar como alguns estados dividiram a proporção dos votos com os municípios pertencentes às estruturas regionalizadas:

¹⁵⁴ Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam: VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público; VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; (...) § 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

¹⁵⁵ Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.

¹⁵⁶ Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: (...) VII - à estruturação de prestação regionalizada; VIII - à adesão pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico à estrutura de governança correspondente em até 180 (cento e oitenta) dias contados de sua instituição, nos casos de unidade regional de saneamento básico, blocos de referência e gestão associada; e IX - à constituição da entidade de governança federativa no prazo estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo.

Estado	Voto do Estado	Voto dos Municípios	Outros
Alagoas – RMM ¹⁵⁷	40%	40%	15% Assembleia Legislativa 5% Sociedade Civil
Alagoas – URS ¹⁵⁸	50%	40%	10% Sociedade Civil
Paraíba ¹⁵⁹	40%	60%	Não
Minas Gerais ¹⁶⁰	15%	75%	10% Comitê de Bacias Hidrográficas

Tabela 2 - Estrutura de Governança
(Fonte: Rodrigo de Pinho Bertocelli)

Da análise do quadro, nota-se um avanço no compartilhamento do poder entre estado e municípios desde o primeiro projeto da reunião metropolitana de Maceió até o modelo mineiro que concedeu aos municípios a maior parte dos votos.

Ainda há, no entanto, diante do risco político intrínseco a projetos de concessões que naturalmente são de longo prazo, a necessidade de aperfeiçoamento das regras de governança a fim de mitigar os riscos de interferência política na gestão das estruturas regionalizadas. Nesse sentido, as diretrizes que se aplicam às empresas estatais e agências reguladoras – como a não coincidência de mandatos com agentes políticos da administração pública direta, e a existência de membros independentes no conselho dessas estruturas – podem conferir maior rigor técnico e independência às decisões.

¹⁵⁷ Lei Complementar nº 50/2019.

¹⁵⁸ Lei Estadual nº 8.358/2020.

¹⁵⁹ Lei Complementar nº 168/2021.

¹⁶⁰ Projeto de lei nº 2.884/2021.

6 ALTERNATIVAS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

Além das formas de regionalização previstas na Constituição Federal, a Lei Federal nº 14.026/2020 introduziu as unidades regionais de saneamento básico e os blocos de referência como instrumentos vocacionados a tal fim, devendo a instituição das primeiras ocorrer por lei ordinária estadual e dos últimos por ato administrativo do Governo Federal. *In verbis*:

Art. 3. 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 Metrôpole);

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.

Dessa forma, a Lei Federal nº 14.026/2020 criou uma nova figura para a prestação regionalizada que mescla de certa maneira a formalidade da instituição por lei e a voluntariedade, típica dos consórcios ou associações públicas.

Assim sendo, a modalidade da prestação regionalizada pode ser: (i) compulsória – é o caso da instituição, por lei estadual, das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões; (ii) voluntária – é o caso dos instrumentos de gestão associada por meio dos consórcios públicos ou dos convênios de cooperação; e (iii) híbridas – é o caso das unidades regionais de saneamento e dos blocos de referência¹⁶¹, cuja forma depende do estado (criação da unidade regional ou bloco de referência) mas a adesão é voluntária e depende dos municípios (decreto ou lei em sentido estrito se houver exigência legal expressa).

¹⁶¹ VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo, BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p.242-245.

Com relação à natureza jurídica dos instrumentos de regionalização permitidos por lei, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são um novo ente administrativo – e jamais político – criado pelos estados para o exercício conjugado das funções públicas. ALVES defende que se trata de autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, cuja participação de todos os entes é obrigatória¹⁶². Lilian Regina Gabriel Moreira Pires também destaca que a criação das regiões metropolitanas, e por dedução lógica das aglomerações urbanas e microrregiões, impõe a criação de uma autarquia territorial diante do alto grau de autonomia que a mesma possui.¹⁶³

MEIRELLES reforça que as regiões metropolitanas devem ter asseguradas seus poderes administrativos e recursos financeiros aptos a “permitir o planejamento e a execução de obras e serviços de sua competência” e afirma que, sem essas características, “a região metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades”¹⁶⁴. O autor, porém, defende que sua administração poderia ser feita por entidade autárquica, empresa pública ou até mesmo ser atribuída a um órgão do estado¹⁶⁵.

¹⁶² “Aqui, o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os Municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para reger sobre os serviços públicos de interesse regional. Entretanto, mediante um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes complementares e supletivas), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser o titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos Municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (local)”. Cf. ALVES, Alaôr Caffê. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro*. In: **Direito ambiental: meio ambiente urbano** [S.l: s.n.], v. 3. , Editora Revista dos Tribunais, 2011, s.n.

¹⁶³ “Com relação à organização da região metropolitana, para implementar seu gerenciamento, impõe-se criação de uma autarquia territorial (organização intergovernamental administrativa pública), cuja finalidade e objetivo será a articulação e gerenciamento do planejamento das funções públicas de interesse comum. Claro está que as pessoas jurídicas e os órgãos setoriais existentes permanecerão com parte de suas funções, mas a exercerão de acordo com a política definida pela autarquia territorial e sob sua fiscalização. Essa pessoa jurídica, integrante da administração indireta, criada por lei, coordenará o denominado interesse comum, portanto, para ser efetiva e legítima deverá ser composta por integrantes dos municípios envolvidos, de forma paritária, e da sociedade civil”. Cf. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada**. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 54 - 55.

¹⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 82.

¹⁶⁵ “Outra observação que se impõe é a de que a Região Metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios. Na nossa organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política. A Região Metropolitana será apenas uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa. Sua administração poderá ser feita por entidade autárquica (autarquia) ou estatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou até mesmo ser atribuída a um órgão do Estado (Secretaria de Estado) ou a um colegiado de representantes do Estado e dos Municípios (Comissão ou Conselho), segundo os interesses e as conveniência de cada Região; mas o que não se permite é a constituição da Região Metropolitana ou da sua administração como entidade política ou, mesmo, político-administrativa, rivalizando com o Estado e o Município em poderes e prerrogativas estatais. Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 84.

Por sua vez, a Lei Federal nº 11.107/2005 determinou que os consórcios públicos adquirirão personalidade jurídica de Direito Público, quando constituírem associação pública, e de Direito Privado, quando associações privadas.

No entendimento majoritário da doutrina, as associações públicas devem ter natureza jurídica de autarquias. Isso porque a Lei dos Consórcios Públicos determinou que as associações públicas integram a administração indireta de todos os entes da federação consorciados (art. 6º, §1º) e o Decreto Federal nº 6.017/2007 completou ao afirmar expressamente em seu texto que as associações públicas têm natureza autárquica (art. 2º, inciso I).

Não bastasse, a Lei dos Consórcios Públicos também modificou o art. 41 do Código Civil para introduzir ao inciso IV – que elenca as autarquias como pessoas jurídicas de direito público – a expressão “inclusive as associações públicas”. Desse modo, a interpretação prevalente é a de que o legislador conferiu natureza jurídica de autarquia às associações públicas.

O Novo Marco Legal deixou lacunas com relação à autonomia das unidades regionais de saneamento, limitando-se a dizer que são unidades territoriais instituídas pelos estados, reunindo 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. Todavia, mesmo diante do silêncio legal, presume-se que tais unidades necessitarão de autonomia administrativa para executarem as funções para as quais foram criadas.

Desse modo, defende-se que também as unidades regionais de saneamento básico devem ter natureza jurídica de autarquia interfederativa, já que são criadas por lei, devendo ter capacidade de autoadministração, finalidades e atividades especializadas, estando sujeitas ao controle, além de terem personalidade jurídica de Direito Público¹⁶⁶, para que possam realizar licitação e contratar com agentes privados.

Reforçando essa tese, vale dizer que o legislador atribuiu aos blocos de referência, como condição de validade, a assinatura de convênio de cooperação ou a aprovação de consórcio público pelos entes federativos. Ou seja, pelo que já foi exposto acima, os blocos de referência também podem ter natureza jurídica de autarquia interfederativa, caso optem pelo consórcio público.

Seria ilógico que apenas as unidades regionais de saneamento básico não fizessem parte da administração indireta dos entes agrupados pela lei ordinária que os instituiu, nem mesmo

¹⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2021, p. 568.

tivessem autoadministração, sendo que a Lei Federal nº 13.089/2015, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.026/2020, determinou que se aplicam suas determinações também a esses arranjos de prestação regionalizada.

Além do mais, as unidades regionais de saneamento básico são criadas por uma sobreposição do interesse comum ao interesse local. Com isso, o exercício da titularidade é compartilhado entre os entes que se agruparam voluntariamente para a prestação do serviço de saneamento básico.

Tudo o que foi exposto acima corrobora a tese de que as unidades regionais de saneamento básico devem ter natureza de autarquia interfederativa, arranjo jurídico mais vocacionado para proporcionar uma estrutura de governança capaz de equilibrar os interesses regionais.

7 EXPERIÊNCIAS CONCRETAS, DESAFIOS E REFLEXÕES

Este capítulo é um voo panorâmico pelos três primeiros projetos regionalizados modelados com base no Novo Marco Legal que tiveram o apoio do BNDES. Começando por Alagoas, seja pelo projeto da Região Metropolitana de Alagoas, estruturado ainda antes da Lei Federal nº 14.026/2020, seja pelos Blocos do Agreste e do Sertão, primeiras unidades regionais de saneamento do país; passando pelo Rio de Janeiro, maior projeto de saneamento do país, dividido em quatro blocos; e terminando pelo Amapá, maior projeto de saneamento da Região Norte, com desafios logísticos e operacionais únicos.

As experiências concretas sinalizam uma evolução na modelagem dos projetos e uma reação do mercado diante do Novo Marco Legal. Temas como o compartilhamento das outorgas entre os municípios, a governança interfederativa e a titularidade, os critérios de julgamento nas licitações, o papel do BNDES, entre outros, acompanharam as últimas concessões.

7.1 EXPERIÊNCIAS CONCRETAS

Antes de tratar das especificidades de cada Estado, cabe demonstrar de forma resumida e pontual os principais aspectos de cada um dos modelos adotados:

	Alagoas	Rio de Janeiro	Amapá
Área da concessão	Bloco A – 13 municípios da Região Metropolitana de Maceió Bloco B – 34 municípios da Unidade Regional Agreste Sertão Bloco C – 27 municípios da Unidade Regional Litoral Norte	Blocos - 1, 2 e 4 – 28 municípios + AP 2.1, 4, 1, 2.2 e 3 Bloco 3 – 20 municípios + AP 5.	Todos os 16 municípios do Estado do Amapá
Prazo da Concessão	35 anos	35 anos	35 anos
Investimentos Adicionais	Não	Não	Sim. Finalidades dos investimentos adicionais:

			- Realização de obras e aquisição de equipamentos, desde que estes se refiram a: (i) Expansão quantitativa e qualitativa dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário prestados nos municípios, porém fora da área de concessão; e (ii) Urbanização dos municípios, inclusive por meio de investimentos em asfaltamento. - Custear a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro da concessão
Critério de Julgamento	Bloco A – Maior Oferta Bloco B – Maior Outorga Bloco C – Maior Outorga	Bloco 1, 2 e 4 – Maior Outorga Bloco 3 – Maior Oferta	Menor Tarifa e Maior Outorga
Receita	Tarifa	Tarifa	Tarifa
Arbitragem	Sim	Sim	Sim
Regulação	Contratual	Contratual	Contratual

Tabela 3 - Principais características dos modelos adotados
(Fonte: Rodrigo de Pinho Bertocelli)

Com a tabela acima pretende-se sintetizar as informações e especificidades de cada modelo que serão trabalhadas a seguir.

7.1.1 Alagoas – CASAL

Com uma população estimada em mais de três milhões de habitantes, o Estado de Alagoas amarga o pior índice de desenvolvimento humano do país. A renda mensal *per capita* é de apenas R\$ 796, ficando na frente apenas do Maranhão¹⁶⁷.

¹⁶⁷ TRATA BRASIL. Painel do Saneamento Brasil. **Trata Brasil** (site).

Por óbvio que a pobreza do Estado reflete diretamente na prestação do serviço de saneamento básico. De acordo com dados do SNIS 2018¹⁶⁸, 78,3% dos alagoanos não têm acesso à coleta de esgoto e apenas 15,6% do esgoto é tratado. Com relação ao acesso à água, a situação não é tão crítica, mas 24,6% da população ainda carece desse precioso recurso em suas casas.

Com base num levantamento feito pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁶⁹, entre 2014 e 2016 o investimento em saneamento básico por habitante em Alagoas foi de apenas R\$ 61,82, muito abaixo da média nacional à época que foi de R\$ 188,17, e, diga-se, que também era muito aquém do desejável para a universalização do serviço no Brasil¹⁷⁰. Ainda, dados do SNIS 2019 apontam que Alagoas é o terceiro estado que menos investiu em saneamento básico no triênio 2017-2019, respondendo apenas por 0,3% do total investido no país¹⁷¹.

Ao todo, Alagoas tem 102 municípios, dos quais 77 são atendidos pela Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL). Após a aprovação do Novo Marco Legal, o Governo Estadual decidiu dar um passo importante em direção à universalização de seus serviços e foi pioneiro em editar lei instituindo unidades regionais de saneamento básico (URS). A Lei Estadual nº 8.358/20 dividiu o Estado em dois blocos englobando os 89 municípios que não faziam parte da Região Metropolitana de Maceió (RMM), atualmente com 13 municípios.

A concessão de Alagoas foi segmentada de acordo com a regionalização da prestação do serviço adotada pela referida lei. Dessa forma, o primeiro bloco foi composto pela Região Metropolitana de Maceió (RMM); o segundo pelo Sertão e pelo Litoral; e o terceiro pela Zona da Mata, Vale do Paraíba e Região Norte do Estado, conforme ilustra o mapa abaixo.

¹⁶⁸ TRATA BRASIL. Painel do Saneamento Brasil. **Trata Brasil** (site).

¹⁶⁹ PORTAL DA INDÚSTRIA. Investimento privado em saneamento é duas vezes superior à média nacional, **Portal da Indústria** (site), fev./2019.

¹⁷⁰ TRATA BRASIL. **Saneamento Básico**: uma agenda regulatória e institucional. Brasília: CNI, 2018.

¹⁷¹ SNIS. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2019**, abr./ 2021.



Figura 3 - Divisão das Unidades de Saneamento Básico adotadas por Alagoas
(Fonte: Rodrigo de Pinho Bertoccelli)

O bloco A teve a facilidade de já ter uma região metropolitana instituída, a Região Metropolitana de Maceió, o que colaborou com a modelagem do projeto e com a estruturação da governança interfederativa, pois se trata de um modelo já testado e referendado pelo STF no julgamento da ADI 1.842/RJ com base no art. 25, §3º, da Constituição Federal. A adesão dos municípios ao projeto regionalizado foi compulsória e poucas foram as discussões jurídicas acerca desse tema. Apenas o município de Marechal Deodoro questionou no Poder Judiciário a adesão compulsória alegando violação de sua autonomia em seguir prestando o serviço por meio do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE)¹⁷².

O desafio da RMM, além de ser um projeto de vanguarda, foi acomodar na modelagem jurídica a PPP e o contrato de locação de ativos já existentes em Maceió. Este era um dos principais riscos apontados do projeto, o que ficou evidente na fase de *roadshow* e consulta pública. A questão central gira em torno da Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa firmada entre a CASAL e a Saneamento Alta Maceió (SANAMA), em 2014, para a construção e a operação do sistema de esgotamento sanitário na Região Alta de Maceió, que compreende o atendimento a 300 mil moradores da capital (Contrato nº 079/2014); e um contrato de locação de ativos firmado em 2013 para a construção e a implantação do sistema de tratamento de esgoto em oito bairros da zona alta de Maceió (Contrato nº 179/2013).

O risco consistia no fato de a futura concessionária precisar conviver com a SANAMA e o desafio era equacionar interesses de uma relação jurídica futura. Em outras palavras, não

¹⁷² Processo nº 0808029-77.2020.8.02.0000.

fazia sentido trazer a SANAMA e a SANEMA para o contexto licitatório, tampouco ignorá-las e não oferecer uma previsibilidade de solução e racionalidade a todos os interessados.

A solução encontrada para seguir com a concessão do saneamento básico na região foi a celebração de um contrato de interdependência, nos termos do art. 12 da Lei nº 11.445/2007, que determina essa solução sempre que haja mais de um prestador responsável por atividades interdependentes em alguma localidade. Dessa forma, a SANAMA seguirá prestando o serviço de esgotamento sanitário à concessionária até o final da vigência do contrato firmado com a CASAL, previsto para o ano 2054. Após esse período, a operação será assumida integralmente pela nova concessionária.

Durante a vigência do contrato com a SANAMA, a concessionária será responsável apenas pela operação do sistema de distribuição e por alguns serviços de gestão comercial, não sendo responsável pelos investimentos e pela operação do sistema de esgotamento sanitário nos bairros atendidos pela PPP com a SANAMA. Como o contrato entre a CASAL e a concessionária manteve a captação e o tratamento da água com a companhia estadual, cabendo à concessionária apenas a distribuição da água tratada, o contrato de interdependência previu que esta somente fará jus ao recebimento de tarifas relacionadas ao sistema de abastecimento, devendo as tarifas do sistema de esgotamento sanitário continuarem a cargo da CASAL. O fluxograma abaixo explica a solução encontrada:

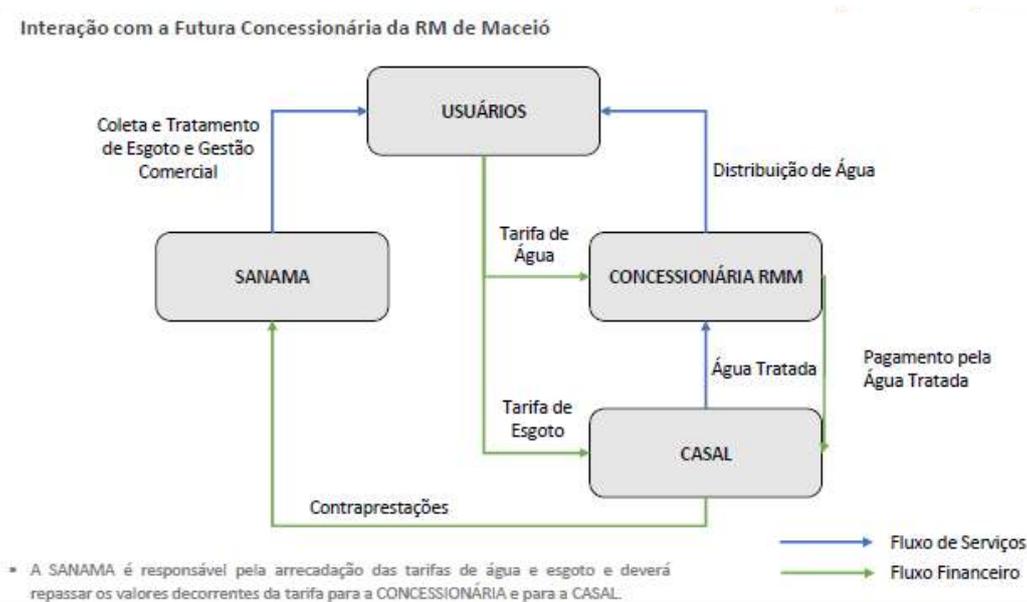


Figura 4 - Fluxograma de prestação de serviços e pagamentos decorrentes do contrato de interdependência (Fonte: Rodrigo de Pinho Bertocelli)

Em relação ao contrato de locação de ativos firmado entre a CASAL e a SANEMA¹⁷³, como se sabe essa modalidade contratual trazida do Direito Privado permite que a Administração Pública apenas comece a pagar o parceiro privado após a entrega do ativo¹⁷⁴. Não há qualquer comprometimento com o erário em curto prazo. Os riscos pertinentes à construção e ao financiamento da obra correm por conta do parceiro privado.

A entrega das obras pela SANEMA foi realizada em 2019, quando essas passaram a compor os bens vinculados da concessão da CASAL na Região Metropolitana de Maceió. O contrato de locação de ativos terá vigência de 30 anos a partir da entrega do empreendimento, ou seja, até o ano de 2049. A concessionária, por sua vez, ficará responsável pela operação dos ativos, sem que haja qualquer obrigação financeira desta perante a SANEMA.

Depois de quase três anos de estudos e reflexão sobre o modelo construído, com a colaboração de diversos órgãos de Estado de Alagoas, tais como Secretaria da Fazenda, Casa Civil, Secretaria de Infraestrutura, Secretaria do Meio Ambiente, Procuradoria Geral do Estado, entre tantos outros, chegara o momento da licitação em que seria possível observar a percepção do mercado quanto aos projetos de regionalização.

Porém, para aumentar as expectativas, dois dias antes da abertura dos envelopes na B3, o município de Marechal Deodoro, pertencente à Região Metropolitana de Maceió, conseguiu em decisão liminar a suspensão do certame sob o argumento de que a licitação feria a autonomia municipal que consistiria na continuação da prestação de serviço de saneamento básico através do SAAE.

Na madrugada que antecedeu a licitação, a decisão foi reformada pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas, que, em linha com o entendimento consolidado do STF, afirmou não haver qualquer mácula à autonomia municipal na concessão do serviço de saneamento básico na RMM. Frise-se que a decisão do STF sobre as regiões metropolitanas

¹⁷³ Curiosa foi a coincidência entre os nomes. O contrato de locação de ativo (SANEMA) e o contrato de concessão administrativa (SANAMA) foram assinados em sessão pública pelo Governador no mesmo dia em canteiro de obra em Maceió. A troca de nomes e a surpresa pelos empresários marcou a sessão.

¹⁷⁴ “(...) os contratos de locação de ativo referem-se a um mecanismo de construção de infraestruturas públicas consistente em delegar ao particular a sua construção e posterior locação com a finalidade de garantir a amortização dos investimentos e o lucro projetado. Melhor explicando, a estrutura desses contratos envolve, após o fim do devido processo licitatório, o dever o particular contratado de (i) executar, às suas expensas, as obras de implantação da infraestrutura necessária à prestação de determinado serviço público e (ii) locá-lo à Administração contratante por determinado prazo, de forma a garantir a amortização das despesas havidas e do lucro projetado. Ao final desse período, que pode ou operá-la e prestar os serviços por conta própria ou então delegar sua prestação à iniciativa privada.”. MARQUES NETO, Floriano Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. O Contrato de Locação de Ativos e a Implementação de Infraestrutura Atrelada ao Saneamento Básico. *In.*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 626.

não é de hoje, portanto, decisões de primeira instância absolutamente contrárias ao entendimento da Suprema Corte são bastante danosas.

Licitantes, consultores e gestores públicos, inclusive o governador do Estado de Alagoas e os representantes do Governo Federal só souberam pela manhã do dia 30 de setembro de 2020, dia do leilão na B3, que a licitação efetivamente iria acontecer. Era o primeiro grande projeto e muita tensão acompanhou o referido dia.

Passados os momentos de percalços proporcionados pelas decisões judiciais, o projeto de concessão da RMM foi considerado um sucesso e a licitação do primeiro bloco da CASAL, surpreendeu o mercado pelo ágio de 13.182,64% da oferta vencedora¹⁷⁵. O valor mínimo pela outorga do serviço apresentado no edital era de aproximadamente R\$ 15 milhões; a BRK Ambiental, vencedora do certame, fez uma oferta de R\$ 2 bilhões. A nova concessionária deverá investir R\$ 2,5 bilhões em infraestrutura nos 35 anos da concessão para alcançar a meta de 100% de fornecimento de água e 90% de coleta e tratamento de esgoto, sendo que R\$ 2 bilhões já devem ser aportados nos primeiros oito anos.

Participaram da licitação Aegea Saneamento, Águas do Brasil, BRK Ambiental, Igua Saneamento em consórcio inédito com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) – pela primeira vez uma empresa estatal concorreu em um certame fora de seu Estado –, consórcio entre Equatorial e Sonel, consórcio entre Enops Engenharia e Aviva Ambiental e, por fim, consórcio formado por Conasa, Zeta e Elo.

O interesse dos principais operadores do setor pela concessão de saneamento básico na RMM serviu como um termômetro e mostrou o grande apetite do mercado em investir em projetos da mesma natureza após a aprovação do Novo Marco Legal. Inicialmente, especulava-se que a oferta vencedora seria em torno de R\$ 600 a R\$ 900 milhões, contudo, a oferta de R\$ 2 bilhões da BRK Ambiental surpreendeu e reforçou o potencial de retorno do saneamento básico, com destaque para estratégias de geografia de mercado e certa ousadia¹⁷⁶, serviu para aquecer ainda mais os ânimos dos investidores.

Vale dizer que o montante da oferta vencedora só foi possível pois a BRK Ambiental havia se capitalizado através de aumento do seu capital e da emissão de debêntures no valor de R\$ 1,1 bilhão. Além disso, a companhia tem como sócios o fundo canadense *Brookfield* e o FI-FGTS. As demais concorrentes seguiram o mesmo caminho buscando uma capitalização

¹⁷⁵ Discute-se um excesso de ousadia no ágio apresentado uma vez que sequer foi aberta a fase de lance para os concorrentes.

¹⁷⁶ A estratégia pode se revelar na atuação geográfica e no interesse da companhia em criar cluster no NE, a ousadia está no fato de sequer ter havido a fase de lances.

para investir em saneamento básico após a aprovação do Novo Marco Legal. A Igua Saneamento, por exemplo, negociou com o fundo *Canada Pension Plan Investment Board* (CPPIB), que adquiriu 45,5% do capital da companhia pelo valor de R\$ 1,18 bilhão. Já a Aegea recebeu aporte de R\$ 1,33 bilhões da Itaúsa, que adquiriu 10,2% da participação acionária da empresa antes do leilão da CEDAE no Rio de Janeiro; além disso, a Aegea conta com a participação do fundo soberano de Singapura (GIC), cuja participação é de 19,08% das ações.

A outorga paga pela BRK Ambiental pelo Bloco A trouxe surpresa para o Estado de Alagoas e, em um primeiro momento, questionamentos sobre a destinação que seria dada ao montante do valor da outorga. A Resolução da Assembleia Metropolitana nº 05, de 11 de dezembro de 2019, previa que o valor arrecado com a outorga deveria ser destinado para investimentos em saneamento básico. Porém, tal previsão foi alterada pela Resolução da Assembleia Metropolitana nº 01, de 06 de novembro de 2020, pela qual a aplicação do valor da outorga se dará conforme programação orçamentária do Poder Executivo Estadual.

Parece acertada a decisão de investir parte do valor arrecadado na própria reestruturação da CASAL, que após a concessão teve seu objeto de atuação completamente modificado. Além disso, a companhia tinha um patrimônio líquido negativo na ordem de R\$ 900 milhões e priorizou-se a sustentabilidade da companhia para fins de atendimento ao art. 10-B da Lei Federal nº 11.445/2007, incluído pelo Novo Marco Legal, que condiciona a validade dos contratos de programa vigente à comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores dos serviços.

Porém, havia um senão nesse investimento. Isso porque a administração exclusiva do valor da outorga pelo Estado de Alagoas foi questionada no STF com base na violação da autonomia municipal pelo fato do órgão colegiado da RMM ter concedido maior peso aos votos do Estado. No julgamento da ADPF nº 863, o Ministro-Relator Edson Fachin votou pela inconstitucionalidade das Resoluções da Assembleia Metropolitana da Região Metropolitana de Maceió e do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió, que versavam sobre a destinação da outorga recebida pela BRK Ambiental, bem como da cláusula 8ª do Contrato de Concessão firmado entre o Estado de Alagoas e a BRK Ambiental, que previa o pagamento ao Estado.

Em 29 de dezembro de 2021, o STF, por unanimidade, deferiu parcialmente a cautelar, determinando ao Estado de Alagoas que deixasse de movimentar o equivalente a 50% do valor recebido pela BRK Ambiental a título de outorga. Não se sabe se o valor já investido pelo Estado na CASAL deverá ser repartido com os municípios, tudo a depender do julgamento final do STF.

Do ponto de vista social, a concessão do saneamento básico na região metropolitana rapidamente gerou bons frutos. Em um *webinar* durante a 4ª Semana BNDES do Saneamento Básico, o secretário da Fazenda de Alagoas, George Santoro, afirmou que, desde a publicação do edital da RMM, dois grandes grupos hoteleiros já anunciaram a construção de novos empreendimentos em municípios que passarão a ser atendidos pelo serviço de saneamento básico, gerando mais de dois mil empregos diretos para o Estado. Além disso, frisou que certas indústrias apenas podem se instalar onde há segurança no abastecimento de água e energia elétrica.

Há dois anos o Estado concedeu à iniciativa privada os serviços públicos de energia elétrica e já se percebe, de acordo com o Secretário, mais agilidade para disponibilizar pontos de energia. Com isso, a concessão do saneamento básico tem como propósito a construção de um ambiente de negócios mais seguro e promissor para Alagoas.

Outro ponto destacado pelo Secretário foi a percepção dos servidores e empregados da CASAL sobre o projeto de regionalização. Segundo ele, inicialmente havia uma certa desconfiança, mas diante do sucesso do leilão e da reestruturação da companhia há um sentimento de que se trata de um modelo vencedor. Ponto fundamental para o sucesso dos projetos de regionalização é o apoio daqueles que serão impactados, sejam eles moradores dos municípios, servidores das companhias estaduais, ou mesmo o alinhamento político necessário para a equalização da modelagem.

O bloco da RMM representou um projeto-piloto da regionalização do saneamento básico no país. Os erros e acertos ajudaram a melhorar os outros projetos que já estavam em andamento com o apoio do BNDES, notadamente a concessão da CEDAE, a concessão no Amapá e os outros dois blocos de Alagoas que também são objeto deste estudo.

Absorvidas as lições iniciais da RMM, nos blocos B e C, o desafio foi outro. Isso porque diferentemente do bloco A, a adesão dos municípios era voluntária. Diga-se: também por uma decisão política optou-se pelas unidades regionais de saneamento básico (URS) com base na Lei Federal nº 14.026/2020. Acreditou-se que, apesar da necessidade do convencimento dos titulares dos serviços de saneamento básico a aderirem ao bloco, no final haveria mais segurança jurídica em decorrência da mitigação do espaço para discussão quanto à violação da autonomia municipal na prestação regionalizada.

Cabe mencionar que o diálogo com os prefeitos¹⁷⁷ foi bastante espinhoso e o recuo de alguns municípios estratégicos poderia pôr a perder toda a modelagem do bloco. As

¹⁷⁷ A título de curiosidade, o Secretário de Estado de Planejamento do Amapá, Eduardo Tavares, disse em *webinar* durante a 4ª Semana BNDES do Saneamento Básico que apesar do Estado ter apenas 16 municípios, a adesão não

negociações e expectativas dos municípios no recebimento das outorgas foram determinantes no processo de adesão.

Outro ponto que merece menção é a existência, no bloco B de Alagoas, de uma PPP na modalidade concessão administrativa, firmada entre a CASAL e a CAB – ÁGUAS DO AGRESTE S/A, e operada pela Iguá Saneamento (Contrato nº 90/2012), cujo objeto é a construção, gestão, operação e manutenção do Novo Sistema Adutor do Agreste, planejado para iniciar no município de Traipu e terminar em Arapiraca.

A vigência do referido contrato vai até 2042. A partir da experiência do Bloco A, também foi firmado um contrato de interdependência na região atendida pela PPP para que a CAB – ÁGUAS DO AGRESTE S/A, a CASAL e a nova concessionária pudessem cada uma prestar os seus serviços respeitando os serviços da outra. A única questão que se colocou foi que a CAB – ÁGUAS DO AGRESTE S/A era a responsável por fazer a gestão comercial na região e tal competência poderia conflitar com os negócios da nova concessionária. Por isso se aventou a possibilidade de alteração unilateral do contrato administrativo com o necessário reequilíbrio econômico-financeiro para delegar a gestão comercial dos serviços à nova concessionária.

Problema adicional dizia respeito à possibilidade de a CASAL não conseguir comprovar sua capacidade econômico-financeira nos termos do Decreto Federal nº 10.710/2021, o que mais adiante, em função da própria modelagem do projeto que reestruturou a companhia estadual, não veio a acontecer. Nesse caso, o contrato de programa firmado com Arapiraca e demais municípios se tornaria irregular. Discutiu-se o que aconteceria com a PPP nesse caso: seria uma hipótese de encampação ou de anulação do contrato por ilegalidade superveniente? Mas antes mesmo de se chegar a uma conclusão jurídica sobre esse ponto, o Estado de Alagoas optou por investir na CASAL de forma a torná-la superavitária para os termos do referido decreto e desse modo os municípios que desejavam sair do bloco para fazer sua concessão de forma autônoma terão que respeitar o contrato de programa vigente até 2040.

Como foi visto, a adesão voluntária dos municípios às Unidades Regionais de Saneamento, em pese tenham um viés mais democrático, geraram em Alagoas um debate político. O resultado foi que municípios importantes, como Arapiraca, deixaram de aderir às Unidades Regionais de Saneamento criadas pelo Estado por influência política. Meses depois, esses mesmos municípios se reuniram para criar o Consórcio Regional de Saneamento do

foi tarefa fácil. Isso mostra o enorme desafio que os Estados com mais municípios terão diante da regionalização. Cf. TAVARES, Eduardo. Projetos nos Estados do Rio de Janeiro, do Amapá e de Alagoas - 4a Semana BNDES de Saneamento, **BNDES** (canal youtube), jun./2021.

Sertão de Alagoas – CORSEAL, para fins de gestão associada dos serviços públicos, com fundamento no art. 241 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 11.107/2005 e contrataram o BNDES para realizar a modelagem do projeto do chamado Bloco D de Alagoas.

Ocorre que o CORSEAL não pôde ser reconhecido como uma prestação regionalizada para fins de acesso a recursos federais, conforme determinação do art. 50 da Lei Federal nº 11.445/2007 e do Decreto Federal nº 10.588/2020, com a alteração promovida pelo Decreto Federal nº 11.030/2022. Isso porque o Estado de Alagoas já havia aderido à prestação regionalizada, dividindo seu território em duas Unidades Regionais de Saneamento Básico com a edição da Lei Estadual nº 8.358/2020, às quais os municípios do CORSEAL resolveram não aderir. Nesse sentido, o art. 2º, § 7-A do Decreto Federal nº 10.588/2020 deixa claro que apenas podem ser reconhecidos como prestação regionalizada os consórcios em que: (i) Estado não tenha aprovado nenhuma das leis de regionalização; (ii) exista assinatura de convênio de cooperação ou aprovação de consórcio público pelos Municípios; e (c) exista a 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 que comprove ter sido pré-qualificada por instituição financeira federal, nos últimos cinco anos, para a realização de estudos de concessão para saneamento básico. Como o Estado já havia editado a Lei, o dispositivo não se aplicou ao caso do CORSEAL.

Outro ponto que merece destaque é que a modelagem do Bloco D recomendou que se alterasse a Lei Estadual nº 8.358/2020 para que fosse acrescentada uma nova Unidade Regional de Saneamento Básico, incluindo todos os municípios aderentes do CORSEAL. Entretanto, surgiu a questão de qual governança deveria prevalecer neste caso: a do Contrato de Consórcio ou a da Unidade Regional de Saneamento Básico. O entendimento foi de que a Unidade Regional de Saneamento Básico deveria prevalecer, isso porque a estrutura está alinhada ao Novo Marco Legal, sendo expressamente reconhecida como uma das formas de prestação regionalizada.

A questão dos consórcios públicos ainda é controvertida porque, se por um lado é uma forma de gestão associada de serviços públicos, por outro não poderá haver discussão se está vinculada a receber recursos federais para fins de financiamento. Vale lembrar que o *spending power* permite a União fomentar políticas públicas que estejam coerentes com o interesse público em um dado tempo histórico. Nesse sentido, o STF no julgamento conjunto das ADIs nº 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882 decidiu que não há qualquer inconstitucionalidade na transferência voluntária de recursos federais não-vinculados. Nesse sentido, registrou o Ministro Luiz Fux:

Por via de consequência, é constitucional o mecanismo de *compliance* do art. 50, que exige a conformidade regulatória como o requisito para a transferência de recursos provenientes da União. O condicionamento da destinação de recursos federais via transferências voluntárias já pode ocorrer para atendimento de certas metas, objetivos, obrigações pelos entes recebedores, inclusive por pactuação contratual. Desse modo, o condicionamento sequer demanda lei disciplinadora das condições para a percepção das dotações.

Ademais, caberá ao STF, em algum momento, o desafio de examinar se um município pode se retirar da unidade regional de saneamento básico sem a devida motivação e desmontar um projeto que já havia sido modelado e equilibrado sob os aspectos jurídicos, técnicos econômico-financeiros, em âmbito regional, prejudicando os demais aderentes.

A discricionariedade do ato administrativo não pode ser confundida com a vontade do agente. É por isso que o dever de motivar é condição de validade do ato. Mas não basta: a motivação deve ter pertinência lógica com o objeto do ato. Em outras palavras, deve o município demonstrar em sua motivação do ato por que a manutenção da prestação local do serviço de saneamento básico é a melhor opção – em se tratando de interesse público – quando há uma alternativa regionalizada. O que se pretende, portanto, é evitar a captura do interesse político circunstancial numa decisão de longo prazo e de grande impacto.

Como bem pontua Luís Manuel Fonseca Pires¹⁷⁸, diante do atual estágio de evolução do Direito Administrativo não há que se falar em blindagem ao controle judicial do mérito do ato administrativo. A análise deve ser realizada levando em consideração qual é a melhor opção para o atingimento do interesse público. Em certos casos, poderá revelar-se apenas uma opção que de fato representa a efetiva concretização do interesse público.

Parece que esse é o caso da prestação regionalizada de Alagoas. Uma região vulnerável, onde a universalização do serviço de saneamento básico só será possível com robustos investimentos que requerem o incentivo cruzado entre os municípios para que haja sustentabilidade financeira. O que está em jogo é mais do que simplesmente o saneamento básico na região, é o próprio desenvolvimento sustentável do estado.

A construção de um consenso em Alagoas, por exemplo, foi muito mais trabalhosa do que o modelo adotado pelo Estado da Bahia que instituiu microrregiões de saneamento básico com base no art. 25, §3º, da Constituição Federal através da Lei Complementar Estadual nº 48/2019. O caso baiano, entretanto, é marcado por um importante vício que poderia pôr em

¹⁷⁸ PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Controle judicial da discricionariedade administrativa** – dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas, 4ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 231 – 233.

risco qualquer projeto de concessão regionalizada no Estado: as microrregiões foram instituídas por meio de lei complementar, mas sem que fossem respeitadas as determinações do art. 3º, §2º, da Lei Federal nº 13.089/2015 no que diz respeito à elaboração de estudos técnicos e à realização de audiências públicas prévias em todos os municípios pertencentes à unidade territorial.

O estado não pode simplesmente utilizar os meios de regionalização previstos no art. 25, §3º, da Constituição Federal para usurpar a competência municipal na prestação dos serviços de saneamento básico. São ações como esta que, em que pese eivadas de boa intenção, colocam em risco projetos grandiosos de universalização do saneamento básico e outros serviços públicos no Brasil. É um castelo de cartas pronto para ruir a qualquer momento.

O fato é que as unidades regionais de saneamento básico, as microrregiões de saneamento básico, ou quaisquer outras formas de regionalização não podem ser instituídas ao atropelo da lei e da Constituição. Todas requerem diálogo e composição com os municípios envolvidos, demonstrando as vantagens de se aderir a um projeto regionalizado. A participação de órgãos de controle é importante no processo de desenvolvimento das políticas públicas em saneamento básico.

Ao final, a modelagem dos Blocos B e C de Alagoas manteve a licitação separadamente. Em 13 de dezembro de 2021, os Blocos B e C de Alagoas foram leiloados na B3 e tiveram como ganhadores, respectivamente, o consórcio Alagoas – formado pelos grupos Allonda e Conasa – obtendo um valor de outorga de R\$ 1,2 bilhões – e o consórcio Mundaú – formado pelos grupos Cymi e Aviva Ambiental – com um lance de R\$ 430 milhões. Com relação aos investimentos, os consórcios terão que investir cerca de R\$ 1,9 bilhão no Bloco B e R\$ 988 milhões no Bloco C.

O Bloco D ainda está sendo modelado, mas afóra a peculiaridade de haver um consórcio público constituído e uma participação menor do Estado de Alagoas na governança da Unidade Regional de Saneamento, a tendência é que o projeto siga pelo mesmo caminho dos outros blocos licitados: concessão comum dos serviços de água e esgoto, mantendo a CASAL como produtora de água.

O modelo regionalizado adotado por Alagoas foi o primeiro após a aprovação no Novo Marco Legal e serviu de inspiração para a modelagem do projeto de concessão no Rio de Janeiro da Companhia de Água e Esgoto (CEDAE) e no Amapá da Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA).

7.1.2 Rio de Janeiro – CEDAE

O leilão da CEDAE foi o mais esperado para 2021 dada a sua grandeza em infraestrutura, com aporte de capital de R\$ 31 bilhões e forte expectativa de geração de 46 mil postos diretos de trabalho. Naquele caso, a modelagem do BNDES dividiu o Estado do Rio de Janeiro em quatro blocos, com o diferencial de que a capital fluminense também foi dividida em quatro áreas que compuseram cada um dos blocos e a possibilidade de adesão voluntária dos municípios de fora da região metropolitana¹⁷⁹, aumentando assim a atratividade para a iniciativa privada.

Tal como em Alagoas, o projeto foi desenvolvido com os serviços tendo sido segregados: (i) etapa *upstream* (captação, adução e tratamento da água); (ii) etapa *downstream* (serviços de distribuição de água tratada ao usuário final e de coleta e tratamento de esgotos e disposição final de efluentes).

O leilão da CEDAE ocorreu no dia 30 de abril de 2021 e arrecadou R\$ 22 bilhões para três blocos dos quatro que foram ofertados. O consórcio Aegea arrematou os Blocos 1 e 4 pelo valor de, respectivamente, R\$ 8,2 bilhões e R\$ 7,2 bilhões. O Bloco 2 ficou com o consórcio Iguaú, que o arrematou pelo valor de R\$ 7,286 bilhões.

O Bloco 3, que ofertava a concessão em 22 bairros da Zona Oeste da capital do Rio de Janeiro e outros seis municípios, recebeu apenas oferta do consórcio Aegea, mas, na abertura do leilão na B3, a oferta foi retirada pela licitante e a licitação foi considerada deserta. Com isso, um novo certame ocorreu em dezembro de 2021 para licitar o bloco.

De acordo com Fernando Vernalha Guimarães e Flávio Amaral Garcia, a finalidade da modelagem foi “mesclar, em um mesmo bloco, municípios integrantes da região metropolitana e municípios não metropolitanos”. E completam, diante da diretriz legal da prestação regionalizada:

(...) a divisão das áreas foi concebida a partir da racionalidade econômica do subsídio cruzado, com o objetivo de assegurar os investimentos para o cumprimento das metas de universalização, abrangendo, também, os municípios com déficit na prestação dos serviços em razão da insuficiência de recursos arrecadados.¹⁸⁰

¹⁷⁹ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar nº 184, de 27.12.2018, que dispõe sobre sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e os serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências.

¹⁸⁰ GUIMARÃES, Fernando Vernalha; GARCIA, Flávio Amaral. A contratação direta das empresas estatais para a prestação de serviços de produção de água – o caso CEDAE. In.: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 286.

Semelhança em relação ao modelo de Alagoas foi o vínculo da concessionária dos serviços – CEDAE e as concessionárias privadas a qual foi objeto de regulação por contrato – e o contrato de interdependência - figurando a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA) como interveniente¹⁸¹.

Outra semelhança foi o papel do Estado no modelo jurídico. Sabendo-se que os titulares dos serviços são a região metropolitana em conjunto com os municípios, a modelagem fluminense estabeleceu uma delegação dos titulares ao estado do Rio de Janeiro para que atuasse na condição de delegatário, o que justificou a celebração de convênios de cooperação com cada um dos entes federados que aderiram ao projeto.

Pela primeira vez o Grupo Equatorial Energia, que posteriormente venceu o leilão do Amapá, participou de uma licitação na área de saneamento, compondo o Consórcio Redentor. No Bloco 1, a Aegea disputou por viva-voz com a Equatorial e com a Iguá, e no Bloco 4 com a Equatorial. A Aegea chegou a apresentar proposta para o Bloco 2, mas retirou na abertura do certame, o qual foi arrematado pela Iguá.

No Bloco 1, a Equatorial ofertou R\$ 8 bilhões, um ágio de 98% sobre o valor inicial. A Iguá ofertou R\$ 8,1 bilhões e a Aegea R\$ 8,2 bilhões nessa disputa. Já no Bloco 4, a disputa entre a Aegea e a Equatorial foi acirrada; a estreante Equatorial chegou a propor R\$ 7,1 bilhões pelo Bloco – um ágio de 183,7% – e a vencedora Aegea arrematou por R\$ 7,2 bilhões. As propostas competitivas da Equatorial revelaram a sua estratégia pelo setor de saneamento básico, o grupo já é um dos mais fortes do país no setor de energia elétrica.

A influência do modelo de Alagoas no Rio de Janeiro e em outros projetos é positiva, desde os mecanismos contratuais adotados até a redação de documentos como referência. Isso pode ser identificado, por exemplo: (i) na manutenção da companhia estadual como responsável pela captação de água bruta e o seu papel na relação contratual; (ii) pelo critério de julgamento, qualificações e garantias adotados na licitação; (iii) na utilização da B3 como plataforma para o certame, o que conferiu confiança ao mercado; (iv) no modelo de regulação contratual¹⁸² e na

¹⁸¹ Fernando Vernalha Guimarães lembra que “Com a segregação das atividades, faz-se indispensável que os distintos agentes econômicos (públicos e privados) atuem de modo integrado e em regime de cooperação independente, com vistas a assegurar a adequação do serviço, conforme expressamente autorizado pelo §1º do art. 12 da Lei nº 14.026/20”. GUIMARÃES, Fernando Vernalha; GARCIA, Flávio Amaral. A contratação direta das empresas estatais para a prestação de serviços de produção de água – o caso CEDAE. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 286.

¹⁸² “Em suma, temos para nós que, mais do que o retorno financeiro, o Leilão da Cedae se configura como um importante avanço no trespassse de uma regulação com forte carga discricionária (notadamente no âmbito da

previsão de um verificador independente para apoio técnico ao ente regulador na aferição das metas de desempenho da concessionária; (v) no equilíbrio na repartição de riscos contratuais; (vi) na remuneração vinculada ao cumprimento de metas; (vii) na arbitragem, entre outros aspectos.

Essa “padronização” tem o potencial de acelerar o processo de estruturação de novos projetos de concessão e promover a identificação de fatores de sucesso e de lições aprendidas. Isso traz maior segurança jurídica e aumenta a atratividade dos projetos, já que os potenciais licitantes estarão cientes das condições exigidas e de como elas têm funcionado nos contratos vigentes.

Apesar das boas experiências em Alagoas e no Rio de Janeiro, a instabilidade jurídica ainda é um ponto que gera desconforto no mercado. A licitação da CEDAE, por exemplo, foi marcada por uma série de batalhas jurídicas que afastaram potenciais investidores. A primeira decisão contrária ao certame foi proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), suspendendo o art. 3º do Decreto Estadual 47.422/2020, que determinava o prazo de concessão dos serviços públicos de saneamento básico por 35 anos. O desembargador reduziu o prazo de concessão de 35 para 25 anos por entender que o Decreto Estadual violava a Lei Estadual 2.831/1997, que determinava o prazo de 25 anos para o contrato de concessão.

A decisão foi suspensa pelo Presidente do STF, ministro Luiz Fux, sendo reestabelecido o prazo de 35 anos para a concessão. No entendimento do Ministro, por se tratar de uma prestação regionalizada e sendo municipal a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, o que deveria prevalecer seria o conjunto de municípios e não a lei estadual já que não se tratava de serviço público de titularidade do Estado. A decisão do desembargador do TJRJ violava o princípio da separação dos poderes, vez que é prerrogativa da Administração Pública, ou seja do Poder Executivo, decidir sobre a concessão dos serviços públicos. A redução do prazo de concessão em dez anos traria prejuízos imensos à modelagem do projeto e inviabilizaria a concessão, pois o prazo não seria suficiente para amortizar os investimentos.

Quatro dias antes do leilão da CEDAE, o Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro suspendeu a licitação concedendo a ordem de um mandado de segurança impetrado por entidades sindicais que representavam os trabalhadores da companhia estadual de água e

regulação por “custos”, que lastreava a exploração pelas CESBs) para uma regulação contratual. Mais do que isso, a modelagem engedrada põe freios em importantes elementos de externalidades negativas produzidas pela exploração monopólica; reduz a assimetria de informações entre partes (regulador, concessionário e usuários); direciona o setor para o atendimento da tão alvitrada (e atrasada) universalização.” TUROLLA, Frederico Araújo; FREITAS, Rafael Veras de. Aspectos regulatórios do “Leilão da Cedae”. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 281.

esgoto, sob o argumento de que haveria risco de demissão em massa. Mais uma vez o Ministro Luiz Fux suspendeu a liminar e deu caráter universal à sua decisão determinando a suspensão de toda e qualquer decisão que obstasse, parcial ou integralmente, o andamento do certame.

Não bastasse, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro também decidiu suspender o leilão da CEDAE um dia antes da abertura das propostas na B3. O Decreto Parlamentar nº 57/2021 derrubou o Decreto Estadual nº 47.422/2020 em mais uma desatinada violação à separação dos poderes. O Decreto Parlamentar nº 57/2021 foi derrubado pelo TJRJ, que entendeu não se tratar de matéria exclusivamente legislativa e, portanto, não poderia ter sido objeto do referido documento legal.

Assim como ocorreu em Alagoas, o tumulto gerado por decisões desencontradas dos Poderes Judiciário e Legislativo fragilizam as instituições e trazem um grau de incerteza para os projetos de concessão, o que abala a confiança de novos investidores no setor.

O que se notou nos últimos certames foi o protagonismo de grupos privados com capital estrangeiro já estabelecidos nos setores de saneamento e energia¹⁸³ e que se tornaram resilientes à dinâmica das contratações públicas, pois aprenderam a gerenciar contratos e incertezas. Por outro lado, essas mesmas incertezas ainda afastam novos investidores e operadores que serão importantes diante dos desafios da universalização dos serviços. A CASAL, por ter sido a primeira grande concessão, e a CEDAE, por ter seguido com um valor de investimento muito maior, não se mostraram convidativas a novos operadores privados e gestores de ativos.

7.1.3 Amapá – CAESA

O leilão para o saneamento de água e esgoto nos 16 municípios do Estado do Amapá foi o maior projeto de concessão no setor já realizado na Região Norte, tendo também integrado a carteira de projetos conduzidos pelo BNDES. Em leilão realizado na B3, o consórcio liderado pela Equatorial Participações e Investimentos (“Equatorial”) ofereceu proposta com deságio sobre a tarifa de referência de 20% e ágio sobre a outorga mínima de 1760%.

O Consórcio Marco Zero¹⁸⁴, vencedor da licitação, fará investimentos de R\$ 4,8 bilhões no Estado, com o compromisso de promover o abastecimento de água e coleta e tratamento de

¹⁸³ É o caso da Equatorial.

¹⁸⁴ Formado pelas empresas Equatorial Participações e Investimentos S.A. e SAM Ambiental e Engenharia.

esgoto para 738 mil habitantes nas áreas urbanas de todos os 16 municípios do Amapá durante os 35 anos da concessão.

A companhia deverá universalizar o serviço e garantir, nos primeiros 11 anos de concessão, o acesso ao abastecimento de água – para 99% dos habitantes – e à rede de esgotamento sanitário – para 68% dos habitantes. Ao fim do 17º ano do início da concessão, pelo menos 90% dos amapaenses terão os serviços de esgotamento sanitário prestados. Atualmente, pouco mais de um terço da população contemplada pelo projeto têm acesso à água tratada e somente 7% dispõem de esgotamento sanitário.¹⁸⁵

O Estado conseguiu adesão de todos os 16 municípios para a gestão associada do serviço de saneamento básico, o que foi firmado por meio de um Convênio de Cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal. De toda forma, ainda que em fase inicial do contrato, é possível concluir que o projeto regionalizado foi bem-sucedido por viabilizar de forma concreta investimentos com desafios logísticos e operacionais únicos no Brasil.

Nesse sentido, os seguidos sucessos dos leilões de saneamento na B3 vêm criando um ambiente propício para mais investimentos no setor já que trazem mais segurança ao mercado da viabilidade econômica do modelo em questão. Há uma curva de aprendizado na modelagem de projetos de concessão regionalizados e um horizonte positivo a respeito da potencialidade de atração de investimento para o setor.

Depois do leilão dos Blocos B e C de Alagoas, ainda foi realizado, em 30 de dezembro, o leilão do Bloco 3 do Rio de Janeiro, que, como se disse, havia sido uma licitação deserta. O vencedor foi o Grupo Águas do Brasil, com o pagamento da outorga no valor de R\$ 2,2 bilhões.

O projeto do Amapá consolidou uma tendência de transição de uma regulação com forte carga discricionária – notadamente no âmbito da regulação por “custos”, que sustentava a lógica da atuação das companhias estaduais antes do Novo Marco Legal – para uma regulação contratual¹⁸⁶, o que tem resultado em incentivos para a competição e ampliação do mercado nacional de saneamento básico.

Por fim, a análise dos três projetos leva à conclusão de que um bom modelo é aquele que leva em conta as peculiaridades de cada lugar. No caso do Amapá, diante do pequeno

¹⁸⁵ BNDES. Em concessão modelada pelo BNDES, consórcio liderado pela Equatorial vence leilão e vai universalizar serviços de água e esgoto no Amapá. **BNDES** (site), saneamento, set./ 2021.

¹⁸⁶ “(...) a regulação contratual no caso CEDAE, seguindo pela CAESA, põe freios em freios em importantes elementos de externalidades negativas produzidas pela exploração monopólica; reduz a assimetria de informações entre partes (regulador, concessionário e usuários); direciona o setor para o atendimento da tão alvitada (e atrasada) universalização”. TUROLLA, Frederico Araújo; FREITAS, Rafael Veras de. Aspectos regulatórios do “Leilão da Cedae”. In.: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022, p. 281.

número de municípios, foi possível chegar a um consenso entre os titulares do serviço. O mesmo modelo certamente não seria viável em Alagoas e muito menos no Rio de Janeiro. É necessário, portanto, um projeto adequado à realidade e às possibilidades da região, para que proporcione segurança e previsibilidade para a atração dos investimentos.

7.2 O PAPEL DO BNDES

O BNDES teve papel central no sucesso das primeiras concessões regionalizadas licitadas. O banco, que até pouco tempo tinha uma atuação secundária como financiador de projetos a taxas mais baixas do que as praticadas pelo mercado, passou a realizar importantes parcerias com a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal na estruturação de projetos de concessão, PPPs e privatização.

A mudança de prumo, por sinal, seguiu a recomendação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁸⁷ para que o BNDES passasse a atuar como um banco de serviços, viabilizando projetos que fossem exequíveis pela iniciativa privada. A recomendação da organização internacional veio da constatação de que muitas vezes falta à Administração Pública, sobretudo no âmbito da municipalidade, qualificação técnica para a elaboração de bons projetos.

As concessões nos três Estados em análise comprovam que o BNDES, no papel de estruturador, está no caminho certo, tendo em vista sua capacidade de conferir maior atratividade, solidez, transparência, independência técnica e segurança jurídica aos projetos de infraestrutura de saneamento, bem como sua maior abertura para dialogar com os diversos agentes envolvidos (governos, sociedade e mercado privado) em prol da universalização.

Mais do que isso: a atuação do BNDES colabora para a criação de uma racionalidade nos projetos, trazendo padronização, o que facilita o entendimento e o maior interesse da iniciativa privada nas concessões regionalizadas.

Outro aspecto importante foi a opção da modelagem do BNDES em tornar o Estado de Alagoas um *hub*¹⁸⁸ do serviço de saneamento básico, cuja titularidade é municipal, através da

¹⁸⁷ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - OECD), em seu papel de organização internacional que visa promover um melhor nível de vida por meio da cooperação econômica, recomendou expressamente um uso mais amplo da capacidade técnica do BNDES para dar assistência às entidades públicas na estruturação de projetos, especialmente governos subnacionais. OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE Brasil**, Fev./2018.

¹⁸⁸ Neste sentido entendido como plataforma de conexão, de ligação entre atores públicos e privados.

instituição da RMM e das Unidades Regionais de Saneamento Básico, a qual foi bastante acertada, pois evita que na prática o concessionário relacione-se com vários municípios, o que poderia aumentar significativamente os riscos de *compliance*¹⁸⁹.

Ademais, o risco de não conformidades e de atos de corrupção é maior quando é preciso relacionar-se com diferentes reguladores e agentes públicos. O investidor institucional e o grande operador preferem evitar o relacionamento com diversos prefeitos e buscam mais previsibilidade em nível estadual sobre os riscos que vão assumir.

Essa preocupação, ao lado da incerteza regulatória – quando comparada a setores mais maduros para atração de capital como o das telecomunicações e da energia na infraestrutura –, explicam porque grupos estrangeiros e investidores institucionais têm preferido aportar seus recursos a empresas já estabelecidas ao invés de participarem diretamente dos processos licitatórios e de se relacionar diretamente com o Poder Público no Brasil. Grandes grupos privados e empresas estatais têm servido de veículo de investimento para esse setor com muitas oportunidades, mas também com muitas incertezas regulatórias e jurídicas.

Outro aspecto importante, considerando o contencioso que antecedeu os leilões, tanto da RMM de Alagoas como do Rio de Janeiro, foi o papel do BNDES articulado com o Programa de Parceria de Investimentos (PPI)¹⁹⁰ do Governo Federal, o qual se mostrou decisivo para a viabilidade dos projetos.

Sobre o PPI, vale dizer, que desde 2016, o programa passou a dar prioridade ao saneamento, atribuindo ao BNDES o papel de liderança na estruturação de projetos desde a fase dos estudos – realizados com o apoio de consultorias especializadas – e modelagem, até a assinatura do contrato entre governos estaduais e concessionárias, com suporte adicional durante o início da fase de execução contratual. Inicialmente, 14 estados aderiram ao programa, mas alguns desistiram durante o processo.

Atualmente constam os seguintes projetos no portfólio de saneamento da instituição¹⁹¹: (i) Alagoas, recentemente licitado¹⁹²; (ii) Espírito Santo, também recentemente licitado¹⁹³; (iii)

¹⁸⁹ Neste sentido entendido os atos de corrupção e não conformidades decorrentes da Lei federal nº 12.846/2013.

¹⁹⁰ Programa de Parceria de Investimentos criado, no âmbito da Presidência da República, pela Lei nº 13.334, de 2016 com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

¹⁹¹ Registre-se que as informações apresentadas estão baseadas nos dados disponibilizados pelo próprio BNDES na dada em que concluído o presente artigo.

¹⁹² O projeto Alagoas é tratado de forma mais detalhada no tópico final.

¹⁹³ Concessão administrativa de esgotamento sanitário do Município de Cariacica, estado do Espírito Santo.

Porto Alegre¹⁹⁴; (iv) Rio Grande do Sul¹⁹⁵; (v) Acre¹⁹⁶; (vi) Amapá¹⁹⁷; (vii) Ceará¹⁹⁸; (viii) Rio de Janeiro¹⁹⁹; (ix) Minas Gerais²⁰⁰; (x) Paraíba²⁰¹; (xi) Alagoas, Bloco D, em fase de estudos técnicos²⁰²; (xii) Sergipe, em fase de estudos técnicos²⁰³; e (xiii) Rondônia, em fase de estudos técnicos²⁰⁴.

O BNDES possui um qualificado corpo técnico e ainda conta com um consórcio especializado com assessores nas áreas de engenharia, econômico-financeira e jurídica, contratados via um criterioso processo licitatório²⁰⁵, o que confere projetos qualificados tecnicamente capazes de atrair mais confiança para os investimentos necessários²⁰⁶.

Além disso, têm sido observadas práticas que contribuem para a construção da confiança do mercado, tais como: (i) transparência na publicação dos estudos técnicos elaborados (de viabilidade, técnico, ambiental, econômico, financeiro e jurídico, minutas de edital e contrato); (ii) realização de consulta e audiências públicas; (iii) modelagem do edital de forma a encorajar a entrada de novos agentes de mercado; (iv) leilão por meio da B3 a fim de trazer mais credibilidade para o certame; e (v) realização de *roadshows* do projeto com operadores e investidores, além de esclarecimentos claros, bem fundamentados, tempestivos e constante diálogo com o setor privado.

A concessão do saneamento básico nesses três estados inaugurou, portanto, um novo tempo para a participação da iniciativa privada no setor e significou um teste importante para a aplicabilidade do Novo Marco Legal. As lições aprendidas serão aprimoradas nos próximos projetos, mas espera-se que o Poder Judiciário também seja capaz de trazer segurança jurídica à novel legislação e assim caminhar rumo à universalização dos serviços.

¹⁹⁴ Concessão/PPP de distribuição de água e esgotamento sanitário, em estudos, do Município de Porto Alegre.

¹⁹⁵ PPP de esgotamento sanitário em até 41 municípios do estado do Rio Grande do Sul.

¹⁹⁶ Concessão comum em água e esgotamento sanitário nos 22 municípios do Estado do Acre.

¹⁹⁷ Concessão comum em água e esgotamento sanitário em 13 municípios do Estado do Amapá.

¹⁹⁸ Concessão administrativa (PPP) de esgotamento sanitário no Estado do Ceará.

¹⁹⁹ Concessão comum em distribuição de água e em esgotamento sanitário em municípios do Estado do Rio de Janeiro que aderirem ao projeto, divididos em 4 blocos.

²⁰⁰ Em preparação para estudos.

²⁰¹ Concessão comum em água e esgotamento sanitário de 93 municípios integrantes de duas microrregiões de saneamento básico no Estado da Paraíba.

²⁰² Em preparação para estudos.

²⁰³ Em preparação para estudos.

²⁰⁴ Em preparação para estudos.

²⁰⁵ Os contratos são mediante licitação com base na Lei Federal nº 13.303/2016, com exigência de qualificação técnica em grandes projetos de infraestrutura, sendo os primeiros contratos por pregão e a partir do contrato para a estruturação da concessão no Estado da Paraíba, em agosto de 2021, passou a ser via RFP. Para os projetos de Sergipe e Rondônia o BNDES incluiu o critério de julgamento por técnica e preço na proporção 70% para técnica e 30% para o preço.

²⁰⁶ Aliás, a falta de qualidade dos projetos é um dos importantes gargalos para o desenvolvimento do setor de infraestrutura. Nesse sentido, o BNDES preenche um espaço importante.

Como consequência, a maior previsibilidade jurídica e a abertura do mercado de saneamento nos processos competitivos tendem a otimizar a captura dos ganhos de eficiência, que reverterão em menores custos na realização dos investimentos tão necessários para o setor, assim como na maior qualidade da prestação dos serviços que passarão pela regionalização.

O BNDES está na direção correta e os projetos de regionalização estão se aperfeiçoando. Os casos estudados demonstram que a chancela da instituição tem o condão de conferir maior atratividade, solidez, transparência, independência técnica e segurança jurídica aos projetos de infraestrutura de saneamento, em prol da tão desejada universalização.

7.3 ARRANJO INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

A Região Metropolitana de Maceió foi criada pela Lei Estadual Complementar nº 18/1998. As funções públicas de interesse comum elencadas pela norma previam a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água tratada, a macrodrenagem das águas superficiais e do controle de enchentes, além da destinação final e do tratamento dos resíduos urbanos, entre outros que não têm relação direta com o saneamento básico.

Como é possível perceber, a lei não englobava todos os serviços de saneamento básico, tendo deixado de fora o tratamento de esgoto sanitário. As decisões no âmbito da Região Metropolitana eram geridas pelo Sistema Gestor Metropolitano.

A competência da Região Metropolitana de Maceió foi alterada pela Lei Estadual Complementar nº 50, em 15 de outubro de 2019 para abarcar o serviço de saneamento básico, obedecendo às exigências do Estatuto da Metrópole e do Novo Marco Legal. Os assuntos de interesse comum, entre eles o saneamento básico, passaram a ser geridos pela Assembleia Metropolitana, instância colegiada deliberativa do Sistema Gestor Metropolitano que atua como estrutura de governança interfederativa regulamentada pelo art. 8º da referida lei.

Os estudos que embasaram a criação da RMM e a concessão dos serviços em um bloco de municípios apresentam levantamentos técnicos, operacionais e econômico-financeiros que justificam o interesse comum do projeto. Em especial, esse bloco de municípios terá o condão de aportar sustentabilidade econômico-financeira para os demais blocos a serem licitados no estado, com vistas a atingir a universalização dos serviços nos municípios participantes. Entretanto, a concentração de poder por meio dos votos do estado gera alto risco para a

segurança do projeto, pois pode haver judicialização questionando a sobreposição do poder decisório do estado sobre os municípios.

A Assembleia Metropolitana é composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da RMM e representantes do Poder Executivo Estadual, da Assembleia Legislativa e da sociedade civil. O arranjo institucional entre o Estado de Alagoas e os municípios, no âmbito da RMM, foi estruturado da seguinte forma: o Estado de Alagoas, nos termos dos poderes outorgados pelo Conselho de Desenvolvimento da RMM, por convênio de cooperação, será a parte contratante do contrato de prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios da RMM. O estado passou a ter, portanto, competência de Poder Concedente para delegar a prestação do serviço.

O convênio de cooperação foi o instrumento firmado entre o Conselho de Desenvolvimento da RMM e o referido estado, com a finalidade de constituir gestão associada relativa aos serviços de saneamento básico prestados na RMM. Também por meio dele foi delegada à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL) a competência para regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços.

Posteriormente, o Estado de Alagoas delegou à Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL), por meio de contrato de programa²⁰⁷, parte da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na região e promoverá a delegação da outra parte de prestação dos mesmos serviços para uma sociedade de propósito específico, por meio de licitação.

Nesse sentido, importante destacar que o Novo Marco Legal vedou a celebração de contratos de programa entre os municípios titulares do serviço de saneamento básico e as companhias estaduais de saneamento, porém, os contratos de programa firmados com base na Lei Federal nº 11.107/2005 e no Decreto Federal nº 6.017/2007 seguem sendo necessários para a gestão associada do serviço público²⁰⁸.

De fato, o modelo adotado implementou a titularidade compartilhada²⁰⁹ da prestação dos serviços e, por meio de deliberação e de assinatura de Convênio de Cooperação, atribuiu

²⁰⁷ Vale observar que a terminologia utilizada foi “contrato de programa” por estar antes da vigência da Lei nº 14.026/2020 que os extinguiu.

²⁰⁸ Decreto Federal nº 6.017/07, art. 30: “Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações contraídas por ente da Federação, inclusive entidades de sua administração indireta, que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos”.

²⁰⁹ Tendo em vista que a Constituição Federal distribui competências entre os entes federativos. A propósito, é válido destacar que nas primeiras versões do projeto de lei do Novo Marco Regulatório, o texto previa que o titular dos serviços, no caso de interesse comum, era a estrutura de governança interfederativa. A disposição, contudo, foi modificada posteriormente para prever que a titularidade será exercida conjuntamente por estados e municípios. (PL 3261, de autoria do Senador Tasso Jereissati)

ao Estado de Alagoas a função de Poder Concedente dos serviços públicos de interesse comum²¹⁰.

A governança interfederativa da Região Metropolitana de Maceió também foi instituída pela Lei Complementar nº 50/2019. O art. 8º da lei definiu que os votos dos prefeitos dos municípios integrantes da RMM terão peso de 40%, os votos do Poder Executivo Estadual terão peso de 40%, a Assembleia Legislativa terá voto com peso de 15% e os 5% restantes ficarão com votos de representantes da sociedade civil.

O projeto sofreu questionamentos perante órgãos de controle. Exemplo disso foi a ADI nº 6.573, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pela qual se requer a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, inciso IV, alíneas “a” e “b”, assim como dos arts. 5º ao 16 da Lei Complementar Estadual nº 50/2019, que dispõe sobre o Sistema Gestor Metropolitano da RMM.

Em petição inicial, o PT alega basicamente que: (i) a intenção do projeto de lei era a viabilidade da privatização da CASAL; (ii) inexistência de necessidade de congregação do sistema de saneamento, uma vez que os municípios da RMM não possuem sistemas interligados, portanto, não teria sentido usurpar a sua competência quanto ao interesse local; (iii) não há interesses comuns, pois cada município da RMM presta os serviços de forma autônoma; (iv) há concentração de poder de voto nas mãos do estado por meio do Poder Executivo e Legislativo, representando 55% do poder de voto, ferindo a isonomia entre os entes federados para as deliberações da RMM.

Ademais, o PT requereu em caráter liminar, a suspensão dos efeitos dos artigos questionados e da sessão de julgamento das propostas comerciais da Concorrência Pública 09/2020 (CASAL/AL – CEL/RMM), cujo objeto é a concessão dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário da RMM.

A Procuradoria-Geral da República²¹¹ concordou em parte com o autor da ação e manifestou-se pela declaração da inconstitucionalidade apenas do art. 8º da Lei Complementar

²¹⁰ A propósito, o artigo 2º, parágrafo único, da Lei Complementar do Estado de Alagoas nº 50/2019 traz a seguinte previsão: “O exercício das funções públicas de interesse comum será compartilhado pelos municípios e pelo estado, observando-se os critérios de parceria definidos pelo órgão deliberativo do Sistema Gestor Metropolitano.” Dentre as atribuições do conselho, elencadas no artigo 16, está a de deliberar pela delegação de serviços públicos de interesse comum.

²¹¹ Assim se manifestou a PGR no parecer nº 54648/2021: “Como se vê, os representantes do Estado de Alagoas concentram 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos do colegiado. Soma-se a isso a competência do governador do estado para designar os representantes da sociedade civil (mais 5% dos votos). Ademais, a presidência da Assembleia Metropolitana cabe sempre ao governador do estado ou seu representante. Enquanto isso, os outros 40% dos votos da assembleia estão diluídos entre os treze municípios da região metropolitana, proporcionalmente à população de cada um. Municípios, inclusive, que titularizam originariamente serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. O peso decisório conjunto de treze

nº 50/2019, por entender que haveria um desequilíbrio na relação entre o estado e os municípios, o que não se poderia admitir. Vale dizer que o STF no julgamento da ADI nº 1.842 já enfrentou a questão ao fixar o entendimento de que a adesão às regiões metropolitanas é compulsória aos municípios, mas que deve ser assegurada a representação proporcional dos entes federados no órgão de governança interfederativa.

Na mesma linha, a ADI nº 6.911 ajuizada pelo Partido Progressista (PP) também ataca a governança interfederativa instituída pela Lei Complementar nº 50/2019. Nesse caso, o alvo é o art. 14, o qual define a composição do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM), instância executiva do Sistema Gestor Metropolitano da RMM nos mesmos moldes da Assembleia Metropolitana e do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, ou seja, com prevalência para o Estado de Alagoas. O partido requer medida cautelar para suspender os efeitos do art. 14 até o julgamento final da ADI, bem como a determinação para que o Estado de Alagoas seja compelido a depositar em conta judicial o valor de R\$ 2 bilhões referentes a outorga.

A ADPF nº 863 ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), por sua vez, questiona a constitucionalidade dos atos regulamentares da Assembleia Metropolitana e do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano. O PSB defende o mesmo entendimento de que a Lei Complementar nº 50/2019, que definiu a composição da Assembleia Metropolitana e do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, é inconstitucional, pois viola a autonomia dos municípios. Na peça exordial, o partido pontua que o Estado de Alagoas tem 60% dos votos em ambos os casos²¹²; diante disso, questiona a validade dos atos emitidos pela Assembleia Metropolitana e pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, notadamente aqueles que determinam que o valor da outorga da Região Metropolitana deverá ser pago pela BRK Ambiental diretamente ao Estado.

municípios juntos não pode ser menor do que o do estado-membro. Contudo, da maneira em que positivado na Lei Complementar 50/2019, o Estado de Alagoas tem predomínio absoluto sobre as decisões da região metropolitana".²¹² Assim expõe o PSB na petição inicial: "É dizer, a Assembleia Metropolitana da RMM passou a deliberar da seguinte forma: as autoridades estaduais juntas, além de responsáveis pela Presidência do órgão, tinham 55% dos votos, sem falar nos outros 5% de votos que, a despeito de formalmente competirem à "sociedade civil", eram proferidos por pessoas também escolhidas pelo governador do estado, totalizando uma supremacia estadual de 60% de votos, num órgão cujo arcabouço institucional foi claramente concebido para frustrar qualquer ideia de cooperação". E completa: "Não há dúvida, portanto, de que os atos regulamentares derivados da inconstitucional Lei Complementar Estadual nº 50/2019, que reestruturou o Sistema Gestor Metropolitano de modo a concentrar o poder decisório nas mãos do Estado de Alagoas, acabaram por aniquilar a autonomia dos Municípios integrantes da RMM, obrigando-os a abdicar do recebimento de elevados valores que deveriam ser repassados aos cofres municipais". Cf. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 863. Autor: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Ministro Edson Fachin.

A governança interfederativa das unidades regionais de saneamento básico regulamentada pelo Decreto Estadual nº 74.261/2021²¹³ abriu ainda mais espaço para a discussão quanto à violação da autonomia municipal, pois conferiu 50% dos votos ao estado e 40% ao grupo de municípios integrantes das unidades. Os outros 10% dos votos são destinados a representantes da sociedade civil indicados pelo governador do estado²¹⁴.

A título de comparação, cabe mencionar o arranjo de governança interfederativa desenhada pelo Estado da Bahia, que optou pela criação de microrregiões de saneamento básico por meio da Lei Complementar Estadual nº 48/2019²¹⁵. Como já sustentado anteriormente, há um vício formal na criação dessas regiões, pois não foram realizados os estudos de viabilidade e as audiências públicas, mas do ponto de vista da governança interfederativa houve um maior equilíbrio na divisão das tomadas de decisões pelos entes que a compõem.

A estrutura de governança de cada microrregião baiana é constituída por uma autarquia intergovernamental, de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e de personalidade de Direito Público, consoante parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 48. A instância máxima de cada microrregião é o Colegiado Microrregional, composto por um representante de cada município que a integra e por um representante do Estado da Bahia.

O Estado da Bahia possui 50 votos e os municípios, em conjunto, possuem os outros 50 votos. As deliberações exigem o número de votos superior à metade do total de votos (art. 8º). Entre as atribuições do Colegiado Microrregional determinadas pelo art. 9º, destacam-se as seguintes: (i) deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno; (ii) especificar os serviços públicos de interesse comum, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis; (iii) e autorizar município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação e

²¹³ Art. 3º O Conselho de Desenvolvimento de cada Unidade Regional de Saneamento Básico será composta por: I – representante do Poder Executivo Estadual, cujo voto terá peso 50 (cinquenta); II – Prefeitos dos Municípios titulares do serviço de saneamento básico que aderiram à Unidade Regional de Saneamento Básico respectiva, cujos votos terão peso conjunto de 40 (quarenta); e III – (3) três representantes da sociedade civil, todos com direito a voto, que terão peso conjunto de 10 (dez).

²¹⁴ Diz o §6º: Os representantes da sociedade civil de que trata o inciso III do caput deste artigo, bem como seus respectivos suplentes, serão designados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado dentre os integrantes de entidades, organizações ou movimentos sociais e populares, ainda que não institucionalizados, visando a alcançar a máxima pluralidade e diversidade dos membros do Conselho de Desenvolvimento.

²¹⁵ A Lei Estadual Complementar nº 48 dividiu o Estado em 19 microrregiões, são elas: do Algodão – MSB/ALG; da Bacia do Paramirim – MSB/PAR; da Bacia do Rio Grande – MSB/BRG; da Bacia do Velho Chico – MSB/BSF; da Chapada Diamantina – MSB/CHD; do Extremo Sul – MSB/EXS; de Irecê – MSB/IRC; do Litoral Norte e Agreste Baiano – MSB/LNA; do Litoral Sul e Baixo Sul – MSB/LIS; do Médio Sudoeste da Bahia – MSB/MSO; do Piemonte do Paraguaçu – MSB/PIP; do Piemonte-Diamantina – MSB/PID; do Recôncavo – MSB/REC; do São Francisco Norte – MSB/SFN; do Semiárido do Nordeste – MSB/SEM; do Sisal-Jacuípe – MSB/SIJ; da Terra do Sol – MSB/TSO; de Vitória da Conquista – MSB/VCA; e do Portal do Sertão – MSB/PST

contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão ou de contrato de programa.

Tanto no arranjo alagoano quanto no baiano existe a discussão em torno da autonomia municipal nas diferentes modalidades de prestação regionalizada. No modelo da Bahia, a intenção do legislador, desde o Estatuto da Metrópole, de eleger os colegiados metropolitanos como espaços de articulação para o exercício conjunto da titularidade dos serviços públicos de interesse comum é preservada, sem concentração de poder nos votos. No modelo de Alagoas, o sistema gestor metropolitano permite a participação e o exercício de titularidade de todos os entes; entretanto, possui certa concentração de poder nas mãos do Estado, o que fere a isonomia e autonomia dos entes federados membros.

Ademais, no modelo de Alagoas a organização do sistema gestor não conta com entidade dotada de personalidade jurídica, o que pode limitar a sua capacidade de gestão da região, diferente do modelo da Bahia que é composto por autarquias especiais. As autarquias possuem autonomia administrativa e podem firmar negócios jurídicos, respeitadas as deliberações dos entes membros.

Já no caso do Amapá, a concessão no Estado foi feita por gestão associada dos serviços públicos, com base no art. 241 da Constituição Federal. Os 16 municípios que aderiram ao projeto de regionalização do serviço de saneamento básico modelado pelo BNDES assinaram um convênio de cooperação com Governo do Estado.

Em respeito ao art. 1º, §4º, da Lei 11.107/2005, aplicam-se aos convênios de cooperação, no que couber, as disposições desta lei relativas aos consórcios públicos. A mesma lei determina como cláusula necessária do protocolo de intenções a necessidade de se definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

Ocorre que o protocolo de intenções do Amapá silenciou quanto a esse ponto e poderá haver discussão quanto à ausência de decisões colegiadas, que é a razão de ser da gestão associada dos serviços públicos. O Convênio de Cooperação firmado com os municípios delega as atividades de organização e gestão da prestação ao Estado.

Em Minas Gerais, o Projeto de Lei nº 2.884, que ainda está em tramitação na casa legislativa, criou um modelo interessante de governança interfederativa para as unidades regionais de saneamento básico do Estado. Os votos do órgão colegiado foram destinados 75% aos municípios, 10% ao Comitê de Bacias Hidrográficas e 15% para o estado. Além disso, o projeto de lei prevê *quorum* qualificado para as votações.

As estruturas interfederativas exercem competências municipais, por meio das quais estados e municípios possuem garantia de participação nas deliberações, sem concentração de poder em um ente federado.

A definição de governança interfederativa, de acordo com o Estatuto da Metrópole, é o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Nos casos pesquisados, entende-se que nenhuma das unidades da federação logrou instituir uma estrutura de governança interfederativa em completa consonância com as diretrizes do Novo Marco Legal, e este é um ponto que deverá ser aprimorado, pois põe em risco toda a construção da regionalização do país.

O ideal seria que um modelo mais adequado, como o de Minas Gerais, fosse replicado nos demais estados, mitigando riscos de judicialização por sobreposição de um ente sobre o outro. O principal desafio para as prestações regionalizadas está no equilíbrio político e no desenvolvimento de conteúdos jurídicos da governança interfederativa à luz das principais questões lançadas neste estudo e dos precedentes do STF.

7.4 A QUESTÃO DAS COMPANHIAS ESTADUAIS

A modelagem do projeto de concessão em Alagoas optou por manter a captação e o tratamento de água com a CASAL nos quatro²¹⁶ blocos. Essa decisão foi fruto de uma reflexão técnica e jurídica, mas sobretudo política, cuja lógica influenciou o modelo da CEDAE. Todavia, o modelo não foi adotado pela concessão do Amapá, que preferiu conceder também a captação e o tratamento da água à iniciativa privada.

Nesse sentido, a manutenção da companhia estadual executando parte dos serviços foi estratégica à medida que foram mitigadas discussões políticas e corporativas sobre a redução do quadro de servidores, ao mesmo tempo em que seguiu um modelo jurídico seguro, o que em um segundo momento pode vir a favorecer a privatização da estatal.

Não foi tarefa fácil por ter sido o primeiro projeto regionalizado de concessão de saneamento básico. De forma geral, os principais desafios foram manter a estatal na produção de água tratada, estruturar um sistema de governança alinhado com os precedentes do STF sem

²¹⁶ Bloco D ainda está sendo modelado, mas a tendência é manter a CASAL na produção de água bruta.

que o Governo do Estado tivesse maioria em vetos, bem como enfrentar as resistências do próprio setor público à inserção da iniciativa privada na prestação de serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto. A atuação do Governo do Estado, notadamente da Secretaria da Fazenda, foi fundamental não só para dialogar com importantes lideranças políticas locais como para levar informação às pessoas que seriam impactadas pelo projeto.

O caso da CEDAE era diferente. A companhia já havia passado por uma grande reestruturação e por planos de eficiência operacional, o que significava também um enxugamento de quadro de servidores. Com isso a CEDAE pré-leilão já era uma companhia muito diferente daquela do início dos estudos de viabilidade em meados de 2017. Era muito mais eficiente, mas obviamente ainda sem capacidade de investimento.

Por conta dessa reestruturação prévia não houve o problema de demissões em massa, o que teria culminado em um grande desgaste político. Além disso, muitos municípios do estado não aderiram aos blocos e a CEDAE seguirá prestando serviços nesses locais, portanto, a companhia seguirá viva e com um corpo funcional atuante.

Muito diferente do que ocorreu na CAESA, no Amapá, tendo em vista que esta companhia estadual já era muito diminuta e depois da concessão vai seguir atuando apenas nas áreas rurais no interior do Amapá. O corpo técnico da companhia era pequeno e boa parte dos funcionários vinha de outras secretarias. Dessa forma, era mais fácil o retorno desses funcionários para o núcleo.

Um país diverso como o Brasil, com realidades tão distintas, requer uma análise caso a caso. O projeto de regionalização foi bastante acertado no ponto em que possibilita a inclusão das companhias estaduais no projeto. Além de diminuir os desgastes políticos, na maioria das vezes o corpo técnico dessas empresas é qualificado e não deveria simplesmente ser ignorado na estruturação do projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi compreender a racionalidade dos modelos trazidos pelo Novo Marco Legal, que introduziu uma importante mudança de paradigma para o setor de saneamento básico, por meio dos primeiros projetos licitados na vigência da nova lei com a participação do BNDES e, assim, analisar como organizar a prestação regionalizada para fins de licitação, agregando conhecimento para as concessões futuras dos serviços públicos de água e esgoto.

Observou-se que o setor do saneamento básico vivencia duas importantes mudanças de paradigma: (i) o rompimento da lógica de prestação dos serviços pela administração pública indireta ao vedar expressamente a celebração dos contratos de programa com as companhias estaduais; e (ii) o incentivo a arranjos regionalizados de prestação do serviço com a participação do capital privado como principal caminho para a universalização até o ano de 2033.

Os casos analisados permitem concluir que a regionalização é uma alternativa concreta que favorece a universalização do saneamento e a promoção da segurança hídrica, pois garante ganhos de escala e de viabilidade econômico-financeira aos projetos, uma vez que a combinação de municípios superavitários com deficitários gera um equilíbrio nas receitas dos operadores, além de permitir a conexão entre localidades formando um sistema integrado de abastecimento.

Contudo, a regionalização também traz desafios, em especial citam-se: a necessidade de um maior diálogo – quando comparada a formas locais de gestão – entre municípios e esfera estadual; o aprimoramento da governança interfederativa, sempre com vistas a garantir racionalidade e equilíbrio de poder; a elaboração adequada dos estudos de impacto, de análise de custo-benefício, de equacionamento de investimentos com modicidade tarifária e de projetos de engenharia com soluções adequadas em conformidade com os planos regionais de saneamento; além de arranjos jurídico-institucionais previamente debatidos em audiências públicas e que proporcionem previsibilidade e segurança jurídica para os investimentos a serem realizados.

Como foi observado neste trabalho, a situação brasileira é instigante. Grande parte dos municípios brasileiros não gera receitas suficientes sequer para financiar sua estrutura

administrativa e câmara dos vereadores²¹⁷. A dependência de repasses estaduais ou federais é uma realidade. Isso significa que a prestação do serviço de saneamento por um operador privado não é compatível com a grande maioria desses municípios, pois a arrecadação de receitas é insuficiente para atraí-los para esse tipo de negócio.

A regionalização, em certa medida, resolve esse problema ao permitir agrupar municípios e populações em diferentes estágios de desenvolvimento para fins de concessão dos serviços de água e esgoto. É, portanto, eixo central nesse novo modelo legal. Em um cenário onde os recursos não onerosos e mesmo financiamentos são escassos, a regionalização é um caminho para atingir a universalização por meio da reunião de usuários de serviços públicos com maior capacidade de pagar com clientes economicamente vulneráveis.

Com os processos de novos leilões no setor, e incentivados pela modernização do aparato regulatório e pela participação do BNDES na modelagem dos contratos, o interesse da iniciativa privada pelo setor aumentou. Tendo em vista os leilões analisados neste estudo, já há a contratação de projetos com investimento previsto de R\$ 40 bilhões, por meio de contratos de concessão e PPPs licitados, além de pagamento na faixa dos R\$ 30 bilhões em outorgas para os respectivos poderes concedentes, sinalizando que concessões regionalizadas têm potencial para atrair investimentos.

Ainda que os investimentos obtidos nos últimos leilões tenham sido inéditos na história do saneamento, nota-se que o percurso por meio das unidades regionais ou blocos de referência é ainda mais desafiador se comparado às regiões metropolitanas e microrregiões, pois demanda ainda mais diálogo entre a esfera estadual e os municípios num complexo feixe de interesses que compõem a cooperação federativa. O mesmo ocorre nas modalidades voluntárias de gestão associada, nas quais a entrada ou saída do ente federado tem impacto direto no equilíbrio do projeto.

De forma pragmática, os municípios vão fazer um cálculo sobre qual é o melhor custo-benefício: (a) ou participar da prestação regionalizada, compartilhando suas capacidades de geração de receitas, recebendo apoio do BNDES, da Caixa Econômica Federal ou outro organismo estruturador de projetos, e assim obtendo recursos federais; (b) ou permanecer em soluções isoladas, à medida em que a apropriação individual de suas receitas representar resultado financeiro superior do que o recebimento dos recursos federais.

²¹⁷ Nesse sentido, de acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) de 2021, dos atuais 5.570 municípios brasileiros, 1.704 não geram receitas suficientes sequer para financiar sua estrutura administrativa e Câmara dos Vereadores. IBGE. Panorama. **IBGE** (site). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama> Acesso em 04 abr. 2022

Diante da experiência de Alagoas notou-se uma grande expectativa dos municípios que integravam os Blocos do Agreste e do Sertão por altos valores de outorga, a exemplo do que ocorrera com a Região Metropolitana de Maceió, na qual a vencedora ofereceu R\$ 2 bilhões²¹⁸. Aliada a essa expectativa, o critério de repartição dessa outorga entre os municípios influenciou a decisão dos prefeitos a aderirem ou não aos blocos.

Em outras palavras, para efeitos de modelagem jurídica em projetos de concessão e PPPs, o caráter compulsório sobre a adesão dos municípios ao modelo regionalizado, a exemplo das regiões metropolitanas e microrregiões, importa e proporciona mais segurança jurídica em razão dos últimos precedentes do STF²¹⁹. Enquanto as modalidades híbridas, a exemplo das unidades regionais de saneamento de Alagoas, precisarão ser testadas na prática e discutidas pelo Supremo.

A entrada ou saída de determinado município impacta no equilíbrio tarifário e contratual, o que precisa ser regulado para não comprometer a viabilidade de toda a estrutura regionalizada, além de bem disciplinado contratualmente com estímulos e penalidades. Nesse sentido, a governança interfederativa é peça central para as prestações regionalizadas a fim de garantir racionalidade e equilíbrio de poder.

Como aperfeiçoamento ao novo modelo, a União poderia regulamentar o art. 13 da Lei Federal nº 11.445/2007²²⁰ e incentivar a criação de fundos de equalização para mitigar riscos políticos quanto à adesão voluntária dos municípios. A existência de “fundos de compensação”, estruturados para auxiliar municípios menos atrativos ou quando a prestação gera prejuízo, poderia contribuir tanto na prestação direta pela Administração Pública, como na modelagem de PPPs quando a tarifa não for suficiente para remunerar os investimentos.

O dispositivo legal acima mencionado previu que poderão ser instituídos fundos com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento, a universalização dos serviços. Essas receitas podem até mesmo ser empregadas como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos²²¹. De todo modo,

²¹⁸ Fonte: Saneamento da grande Maceió é concedido com oferta de mais de R\$ 2 bilhões e terá universalização de água até 2026. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/saneamento-da-grande-maceio-e-concedido-com-oferta-de-mais-de-rs-2-bilhoes-e-tera-universalizacao-de-agua-ate-2026>. Último acesso em 18.03.21.

²¹⁹ ADIs nº 6492, 6536, 6583 e 6882.

²²⁰ “Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico”.

²²¹ “Por tudo o que se disse e se está a vivenciar, pensamos que a aposta do legislador nacional na regionalização não foi a mais adequada. Compreendemos que seria mais eficaz a formação de “fundos de compensação”, criados para justamente auxiliar municípios menos atrativos ou quando a prestação gera prejuízos. Mas vamos fazer justiça

ainda que seja um desafio de articulação política, a regionalização favorece a licitação de concessões pela vantagem de captação de recurso federal para investimentos, o que não é mais permitido para projetos locais diante do Decreto Federal nº 10.588/2020.

Além disso, em decorrência da condução pelos estados dos processos licitatórios e a gestão dos contratos por meio de suas companhias estaduais – tal como nos projetos licitados com apoio do BNDES analisados neste estudo –, os concessionários não precisam relacionar-se com dezenas de titulares, o que mitiga o risco de *compliance* e favorece a entrada do mercado de capitais nos investimentos.

O Novo Marco Legal ainda é recente. Como diz o velho ditado: “lei boa é lei velha”. Mas as experiências concretas revelam que os projetos regionalizados conduzidos com apoio do BNDES foram capazes de atrair o capital privado em um mercado com bastante liquidez e novos investidores. O sucesso dos primeiros leilões vem criando um ambiente para mais investimentos no setor já que trazem mais segurança ao mercado quanto à viabilidade econômica do modelo.

Há uma curva de aprendizado na modelagem de projetos de concessão regionalizados e um horizonte positivo a respeito da potencialidade de atração de investimento. Na qualidade de observador-participante dos projetos analisados neste estudo, notou-se uma evolução na construção dos editais e anexos desde o primeiro projeto da Região Metropolitana de Maceió. Além do aperfeiçoamento técnico e da experiência acumulada pelo BNDES, o diálogo com o mercado e a atuação dos órgãos de controle foram fundamentais para essa evolução.

A análise dos três projetos leva à conclusão de que um bom modelo é aquele que alinha incentivos com alocação de riscos, ao mesmo tempo em que leva em conta as peculiaridades de cada lugar. Deve-se observar quatro questões jurídicas cardiais que impactam as concessões: (i) titularidade dos serviços; (ii) governança interfederativa; (iii) investimentos *versus* tarifa; e (iv) estruturação de garantias.

No caso do Amapá, diante do pequeno número de municípios, foi possível chegar a um consenso entre os titulares do serviço. O mesmo modelo certamente não seria viável em

ao mesmo legislador: no artigo 13 da Lei nº 11.445/2007, ele previu que se poderão instituir fundos, "aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico". E essas receitas podem até mesmo ser empregadas como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico. O que o legislador nacional não fez foi incentivar a criação dos fundos, como assim tratou a prestação regionalizada. Por isso que, na nossa ótica, a aposta foi inadequada. A opção por fundos de equalização teria eliminado a série de problemas de cunho político e estrutural mencionados quanto à adesão voluntária dos municípios." Cf. HEINEN, Juliano. Dificuldades e soluções para a regionalização do saneamento básico. **Portal Conjur**, out. 2021.

Alagoas e muito menos no Rio de Janeiro. É necessário, portanto, que um bom projeto equalize os interesses dos titulares e proporcione segurança e previsibilidade para a atração dos investimentos.

Outro aspecto que merece destaque para a estruturação do modelo regionalizado de concessão foi a inclusão das companhias estaduais nos projetos. Tanto foi assim que nos três primeiros projetos licitados com apoio do BNDES – no Rio de Janeiro, em Alagoas e no Amapá –, as companhias foram reestruturadas para continuar prestando serviços ao invés de serem desidratadas por completo. O desgaste social e político, por exemplo com o corte no quadro de funcionários, foi diminuído com essa decisão.

De acordo com o levantamento da Secretaria de Política do Ministério da Economia, a participação da iniciativa privada aumentou dez vezes em um ano após a entrada em vigor do Novo Marco Legal, e a emissão de debêntures para investimentos em saneamento também teve forte alta. A carteira de projetos do BNDES e as experiências concretas objeto deste estudo revelaram que o modelo da regionalização tem o potencial de gerar a tração necessária para os investimentos rumo à universalização.

Por outro lado, uma das críticas ao Novo Marco Legal é que, diante das dimensões brasileiras, muitos municípios se localizam há centenas de quilômetros uns dos outros ou, ainda que situados a poucos quilômetros, possuem barreiras geográficas (baías, montanhas etc.) a separá-los, de forma que o Novo Marco Legal não teria tratado dessas excepcionalidades. De fato, a realidade brasileira é complexa. É possível que para determinados casos não faça sentido econômico e prático a sua reunião para o compartilhamento de infraestrutura e desse modo de investimento²²².

É preciso que os atores públicos façam um diagnóstico da viabilidade econômico-financeira em todos os municípios e, também ofereçam crédito para os municípios que não se regionalizaram, para que não fiquem de fora do processo de universalização dos serviços. A criação dos fundos previstos no art. 13 da Lei Federal nº 11.445/2007 com a finalidade de custear a universalização também poderia ser uma alternativa para que nenhum município fique fora desse processo.

Diante dos precedentes analisados neste trabalho, conclui-se que temas relacionados à regionalização devem estar no radar no momento da estruturação de um projeto. O STF, em 02 de dezembro de 2021, no julgamento conjunto das ADIs nº 6492, 6536, 6583 e 6882, apesar de

²²² PEREZ, Marcos Augusto. Saneamento, Mentiras e Videoteipe. In: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coordenadores). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021, p. 55-56.

não ter analisado todas as hipóteses – especialmente para os casos de adesão voluntária e híbrida – deu um importante indicativo de como será o entendimento da Corte sobre o tema, e manteve a interpretação da ADI 1842-RJ, principal precedente. Na ocasião, os ministros reconheceram a constitucionalidade do Novo Marco Legal, inclusive traçando um paralelo com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS nº 6 da ONU, que visa garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.

Um dos dispositivos mais cruciais, o que tratava da vedação aos contratos de programa (art. 10 da Lei Federal nº 11.445/2007), foi declarado constitucional. O próprio Ministro-Relator, Luiz Fux, sustentou que os arranjos regionalizados são centrais no Novo Marco Legal e que podem ser benéficos para a modicidade tarifária, pois permitem o subsídio cruzado para um retorno financeiro sustentável pela prestação do serviço.

Da mesma forma, o Novo Marco Legal reforça o posicionamento do STF sobre o compartilhamento da titularidade dos serviços, o que traz mais previsibilidade jurídica na construção de soluções que permitam escala e viabilidade econômico-financeira, com a finalidade de atrair investimentos em municípios mais ou menos interessantes ao capital privado.

Entretanto, a Lei Federal nº 14.026/2020 ainda deixou lacunas que precisarão de maior regulação, seja por meio de decreto ou por meio de resoluções da ANA para garantir a eficácia das estruturas regionais, a supremacia do interesse comum, sem aniquilar o interesse local, entre outros aspectos vitais. Entre estas lacunas, cita-se a regulação da governança dos instrumentos de regionalização, que devem garantir a isonomia dos entes federados e preservar o exercício de sua titularidade, por meio da participação de todos, sem concentração de poder.

Há, ainda, um conjunto amplo de normas de referência que estão no processo de ser elaboradas ou previstas num horizonte próximo, versando sobre: indenização de ativos para água e esgoto; padrões e indicadores de qualidade e eficiência para água e esgoto; diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgoto; modelo organizacional das agências reguladoras infranacionais, transparência e *accountability*²²³; procedimentos para mediação e arbitragem; matriz de riscos de contratos para água e esgoto; diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação.

Também são aguardados os critérios de contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgoto; a estrutura tarifária para água e esgoto; a padronização dos contratos de concessão para água e esgoto; as condições gerais para prestação dos serviços, atendimento

²²³ Neste sentido pode ser entendido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

ao público e medição, faturamento e cobrança dos serviços de água e esgoto; as diretrizes para definição de modelo de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; dentre outras que influenciarão a estruturação de um projeto de concessão.

Ainda sobre a organização de uma licitação regionalizada para fins de concessão dos serviços de água e esgoto, entende-se que a opção pelo modelo de regulação contratual é mais adequada, observando-se os aprimoramentos trazidos nos casos analisados neste trabalho. Estes contratos possuem um conjunto de atributos em seu modelo regulatório que pode ser preservado para os novos contratos, incluindo: (i) uma definição de metas de atendimento para os serviços de água e esgoto compatíveis com o objetivo do Novo Marco Legal de universalização dos serviços até 2033; (ii) mecanismos de incentivos para que as metas sejam alcançadas conforme previsto em contrato, inclusive com a possibilidade de descontos no reajuste tarifário no caso de descumprimento de metas; (iii) uma matriz de riscos detalhada com uma divisão adequada entre o Poder Concedente e a concessionária, compatível com a execução contratual; (iv) uma metodologia de avaliação dos desequilíbrios contratuais que possibilite a análise individual de cada um dos eventos, com a definição de um fluxo de caixa de referência; e (v) o apoio de um verificador independente à agência reguladora.

Nesse aspecto, entende-se que há um conjunto robusto de ferramentas, já consolidadas nos casos analisados neste estudo, e que podem ser adotadas para a estruturação da regulação de novos contratos de concessão e PPPs. Ainda, cabe salientar que a regulação contratual é um modelo consolidado, com aplicações em saneamento, rodovias e aeroportos, e que traz maior segurança jurídica em razão da previsibilidade, que é um fator determinante para atrair mais investidores privados para o setor e, conseqüentemente, alcançar de fato a tão almejada universalização do saneamento.

Ao lado de uma regulação adequada e do papel que a ANA e as agências subnacionais terão na consolidação dos projetos regionalizados, o STF seguirá como protagonista interpretando o Novo Marco Legal. Restará para um futuro próximo o enfrentamento pelo Supremo sobre até que ponto a adesão ao projeto regionalizado pode ser uma discricionariedade dos municípios. Pode haver conflito entre a autonomia municipal e o federalismo de cooperação. Mais uma vez a fixação de um entendimento pelo STF será fundamental para proporcionar segurança jurídica à regionalização.

O maior desafio de qualquer setor de infraestrutura é justamente a segurança jurídica para o investidor e essa passa por um ambiente regulatório estável e de qualidade durante todo o período do investimento. A experiência concreta demonstrou que o maior desafio da

regionalização no saneamento básico é a “parceria público-público”, ou seja, nivelar os diferentes interesses políticos.

Portanto, diante dos casos analisados, a organização da prestação regionalizada para fins de licitação deve observar os seguintes requisitos de: (i) planejamento – desenvolvimento de estudos jurídicos, econômico-financeiros e de engenharia a fim de equilibrar incentivos e alocação de riscos, além do diálogo com os *stakeholders*²²⁴; (ii) modelo regional e titularidade – análise do modelo (se compulsório, híbrido ou voluntário), compartilhamento da titularidade nessa estrutura de governança interfederativa de acordo com os precedentes do STF; (iii) legislação – compatibilidade do Novo Marco Legal com a legislação estadual e municipal; (iv) companhia estadual – análise de sua capacidade econômico-financeira, política tarifária, contratos de programa e financiamento firmados, realização de *due diligence* na companhia e definição de seu papel no processo de concessão; (v) alternativas para a modelagem jurídica – análise da conveniência e oportunidade entre os modelos de concessão comum²²⁵, PPPs²²⁶, subdelegação²²⁷, privatização da companhia estadual, entre outras possíveis – nos modelos de concessão, avaliar se o poder concedente e o gestor do contrato são a companhia estadual ou o estado mediante delegação da estrutura regional; (vi) regulação – definição de uma agência reguladora e conveniência de um verificador independente para acompanhar a execução do contrato, a exemplo dos casos analisados neste estudo, a fim de proporcionar mais confiança ao mercado e apoio aos novos desafios do ente regulador; (vii) financiabilidade do projeto – análise da sua viabilidade econômica diante dos riscos institucionais, jurídicos, técnicos, ambientais, operacionais; (viii) estruturação de garantias compatíveis com os riscos e investimentos ao logo do contrato; entre outros.

Embora o modelo regionalizado de concessões seja uma alternativa com potencial para atrair investimentos com vistas à universalização, não é possível ignorar as excepcionalidades, assim como a regionalização não pode ser o único caminho. Ou seja, municípios que, em razão de suas características, não considerem adequada a adesão a uma estrutura regionalizada, não podem ficar de fora do processo da universalização, sem qualquer apoio e crédito, especialmente da Administração Pública Federal.

²²⁴ Aqui as partes interessadas entendidas como operadores, investidores, financiadores, representantes de associações do setor e sociedade civil, tribunais de contas, órgãos públicos, procuradorias jurídicas, ministério público, além de outros agentes que possam influenciar no projeto.

²²⁵ Lei federal nº 8.987/95.

²²⁶ Lei federal nº 11.079/04.

²²⁷ Art. 26 da Lei federal nº 8.987/95.

O aperfeiçoamento regulatório, a cooperação federativa e a elaboração tecnicamente estruturada de projetos interessam a investidores, operadores, reguladores, ao meio ambiente e a toda a sociedade. A previsibilidade jurídica e a possibilidade de escala para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico permitirão estruturar projetos viáveis sob o aspecto econômico-financeiro e atingir as metas de universalização no setor mais carente da infraestrutura brasileira, além de abrir novos horizontes necessários à concretização do princípio constitucional da dignidade humana.

Por fim, cabe salientar que o presente estudo adotou como recorte temático o exame específico dos modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico brasileiro, notadamente de água e esgoto, para fins de licitação pública, do que resulta a impossibilidade de se discutir diversas outras questões jurídicas correlatas ao tema.

Faz-se, assim, necessário um maior aprofundamento sob outros vieses, por exemplo no âmbito internacional e constitucional. Nesse sentido, parece essencial o estudo da compatibilidade dos avanços e desafios brasileiros com as normas e diretrizes internacionais – em especial o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD-ONU) e as Recomendações do Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Água e ao Saneamento.

Ainda no âmbito internacional, de extrema relevância para a temática seria a realização de um estudo comparado entre países relativamente similares em características e desafios na área do saneamento básico – amplo território, população numerosa, desigualdades locais e regionais e subdesenvolvimento. Quais seriam as similaridades e as especificidades dos mecanismos e soluções encontrados por esses países para a adequação às diretrizes internacionais em busca da universalização do acesso ao saneamento básico? Houve uma solução integrada entre água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana?

Por derradeiro, em âmbito constitucional, também será necessário um estudo aprofundado sobre os limites da discricionariedade dos municípios em projetos regionalizados diante do federalismo de cooperação, assim como a constitucionalidade e os impactos a longo prazo da vedação aos contratos de programa pelo Novo Marco Legal.

REFERÊNCIAS

ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento - 2022**. São Paulo, 2022. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Panorama2020-baixa-FINAL.pdf> Acesso em 04 abr. 2022.

ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento - 2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-BAIXA-final.pdf> Acesso em 04 abr. 2022.

ALEXY, Robert. **Princípios Formais**. 2. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2018. (Coleção Fora de Série)

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *In: Direito ambiental: meio ambiente urbano* [S.l: s.n.], v. 3, Editora Revista dos Tribunais, 2011.

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

ALVIM, Tiago Cripa. Considerações sobre a financiabilidade do saneamento na legislação brasileira. *In.: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1*. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020. *In.: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista de informação legislativa**, v. 39, n. 153 (jan./mar. 2002), p. 255-270.

BERCOVICI, Gilberto. Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns. *In.: Guilherme Gomes Lula, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli (org.). Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2017.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; DE ROLT, Amanda. Regionalização, cooperação e estruturas de governança interfederativa no novo marco legal do saneamento básico. *In.: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (coord.). Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1*. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; MELLO, Laura de Barros. A conjuntura das Parcerias Público-Privadas no saneamento básico na visão do parceiro privado. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertoccelli (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório no Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.) **Lei Federal nº 14.026/2020: O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BNDES. Em concessão modelada pelo BNDES, consórcio liderado pela Equatorial vence leilão e vai universalizar serviços de água e esgoto no Amapá. **BNDES** (site), saneamento, set./ 2021. Disponível em: <https://bityli.com/WaYjv> Acesso em 04 abr. 2022.

BRASIL. **Anais da Constituição de 1967**. Senado Federal, 6o vol., t. II, Brasília, 1970.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.026/2020**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm Acesso em 04 abr. 2022.

BRASIL. **MS 22.164**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.862/RJ** – Rio de Janeiro. Relator: Ministra Rosa Weber. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 13 março 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753118646> Acesso em 04 abr. 2022.

CAMPOS FERREIRA, Marcelo Lesniczki Martins. Desestatização do Setor de Saneamento Básico: uma Perspectiva de Reorganização e Desenvolvimento do Setor a fim de Atrair Investimentos de Capital Privado. *In.*: Andre Saddy e Rodrigo da Fonseca Chauvet (Coordenadores). **Aspectos Jurídicos do Saneamento Básico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CANOTILHO, José Gomes (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**, 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2018. (Série IDP)

CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura: Perspectiva Pública**. São Paulo. Quartier Latin, 2014.

CARVALHO, Vinícius Marques de. **Estado e setor privado na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise jurídica a partir do exemplo francês**. 2007. 446. F. Tese de Doutorado em Direito apresentada à Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

CUNHA FILHO, Alexandre José Carneiro; DE ARRUDA, Carmen Silvia Lima. Novo marco regulatório de saneamento básico – uma nova estratégia para implantação de um direito humano. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertoccelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

DAL POZZO, Augusto Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. A prestação regionalizada no Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Sílvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. Considerações sobre a privatização de serviços de saneamento básico. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório no Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

DE ARAÚJO, Cíntia Leal Marinho; BRAGANÇA, Gabriel Godofredo Fiuza; e DE FARIA, Diogo Mac Cord. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DE WITTE, Kristof; SAAL, David S. Is a little sunshine all we need? On the impact of sunshine regulation on profits, productivity and prices in the Dutch drinking water sector. **Jornal of Regulatory Economics**, v. 37, n. 3, p. 219-242, 1 jun. 2010.

DEMOLINER, Karine Silva. **Água e Saneamento Básico** – Regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2021.

ENEI, José Virgílio Lopes. A hora e a vez do setor privado: a modelagem de privatizações e concessões no setor de saneamento. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ENGDAHL, D. The Spending Power. **Duke Law Journal**, v. 44, n. 1, p. 1-109, Oct. 1994. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol44/iss1/1/> Acesso em 04 abr. 2022.

FERRAZ, Sergio. Princípios do Direito do Saneamento. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022.

FGV-CERI. Reformulação do Marco Legal do **Saneamento no Brasil**, FGV-CERI. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-07/cartilha-reforma-saneamento_digital_28.07.2020.pdf Acesso em 04 abr. 2022.

FIRJAN. **IFGF 2021**: Índice Firjan de Gestão Fiscal. Rio de Janeiro: Firjan, 2021.

FORTINI, Cristiana; MIRANDA, João Lucas Costa de. **A aplicação das sanções do novo marco legal do saneamento básico aos contratos em curso**. Revista de Direito da Administração Pública. Rio de Janeiro. Ano nº 5, Vol. nº 01. Ed. nº 03 – Dossiê Temático – Estado e Políticas Públicas – 2020.

FOSTER, V. **Ten years of water service reform in Latin America**: toward an AngloFrench model. Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper n. 3, World Bank, Washington/DC, 2005.

FREIRE, André Luiz. Saneamento Básico: Titularidade, regulação e descentralização. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação), Belo Horizonte: Forum, 2022.

G1. Estudo mostra que mancha de poluição do Rio Tietê no interior de SP chega a quase 300 km. **G1**, 22 set. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/noticia/2021/09/22/estudo-mostra-que-mancha-de-poluicao-do-rio-tiete-no-interior-de-sp-chega-a-quase-300-km.ghtml> Acesso em 04 abr. 2022.

GAROFANO, Rafael R. Desafios da Regionalização do Saneamento a Partir da Reforma Legislativa de 2020. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coordenadores). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

GAROFANO, Rafael R. Governança interfederativa no saneamento básico – estudo a partir do novo marco legal (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020). *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe; e LEONE, Fernanda. Gestão associada e outros arranjos institucionais para a prestação dos serviços de saneamento. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. A titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: Estudo de caso dos municípios integrantes da região metropolitana de Belo Horizonte à luz do julgamento da ADI nº 1.842/RJ pelo STF. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório no Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

GOMEZ-IBANEZ, Jose. **Regulating Infrastructure: monopoly, contracts and discretion**, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003.

GOVERNO FEDERAL. **Apoio Federal às Concessões e Parcerias Público-privadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, Projetos de Estados e Municípios, Saneamento básico – São Simão/GO. Disponível em: <https://portal.ppi.gov.br/saneamento-basico-sao-simao> Acesso em 04 abr. 2022.

GOVERNO FEDERAL. Em 2021, Governo Federal garantiu R\$ 43 bilhões em investimentos para melhoria do saneamento básico, **Governo Federal** (site), jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2022/01/em-2021-governo-federal-garantiu-r-43-bilhoes-em-investimentos-para-melhoria-do-saneamento-basico> Acesso em 04 abr. 2022.

GRAZIANO, Luiz Felipe Pinto Lima; GAROFANO; Rafael Roque; STEIN, Daniel Almeida. *Saneamento básico e governança interfederativa das metrópoles*. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (coord.). **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. *In.*: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. Nova regulação do saneamento básico: da regulação local às normas de referência. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertoccelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha; GARCIA, Flávio Amaral. A contratação direta das empresas estatais para a prestação de serviços de produção de água – o caso CEDAE. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022.

HEINEN, Juliano. Dificuldades e soluções para a regionalização do saneamento básico. **Portal Conjur**, out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-01/heinen-dificuldades-solucoes-regionalizacao-saneamento> Acesso em 04 abr. 2022.

HIRATA, Thaís. Futuro de estatais de saneamento pode ser definido neste mês. **Valor**, mar. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/03/04/futuro-de-estatais-de-saneamento-pode-ser-definido-neste-mes.ghtml> Acesso em 04 abr. 2022.

HIRATA, Thaís. Lei do saneamento completa um ano entre judicialização e leilões. **Valor**, jul. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/07/15/lei-do-saneamento-completa-um-ano-entre-judicializacao-e-leiloes.ghtml> Acesso em 04 abr. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do Saneamento Instituto Trata Brasil 2020** (SNIS 2018), mar./2020. Disponível em: https://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio__Ranking_2020_18.pdf Acesso em 04 abr. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LAHOZ, Rodrigo. **Serviços públicos de saneamento básico e saúde pública no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2016.

LEMOS. Rafael Diogo Diógenes. Soluções Individuais de Abastecimento de Água e de Destinação Final de Esgotos Sanitários frente ao Novo Marco Jurídico Regulatório do Saneamento Básico. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 54/2009, p. 270-290, Abr./Jun., 2009.

LEVIN, Alexandre. Instrumentos jurídicos de prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico – gestão integrada de acordo com o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil (Lei nº 14.026/2020). *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertoccelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

LICITAÇÃO. **Concorrência Pública nº 09/2020** - “Concessão dos Serviços Públicos de Fornecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Maceió (RMM). Disponível em: <http://seinfra.al.gov.br/concessao-regiao-metropolitana-de-maceio> Acesso em 04 abr. 2022.

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

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; FERREIRA, Eden José; COELHO, João Paulo Soares. **Prestação regionalizada sim. Regionalização não**. FGV-CERI, 2021.

MALI, Thiago. Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses. **Poder 360**, 19 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses> Acesso em 04 abr. 2022.

MARCATO, Fernando S. Uma nova ordem para o saneamento em regiões metropolitanas. **Slideshare.net**, 18 de Jul. 2014. Disponível em: https://pt.slideshare.net/F_Marcato/uma-nova-ordem-para-o-saneamento-em-regies-metropolitanasv4. Acesso em 04 abr. 2022.

MARCATO, Fernando S.; COHEN, Isadora; RESENDE, Natália. Gestão associada da prestação dos serviços – o que muda com o novo marco legal do saneamento? *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. O Contrato de Locação de Ativos e a Implementação de Infraestrutura Arelada ao Saneamento Básico. *In.*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental. *In.*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**, 1. Ed., 2. Tir., São Paulo: Malheiros, 2007.

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim; CARVALHO, Ana Luíza Sousa; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; e ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da MetrÓpole: a governança interfederativa. URBE. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/urbe/2017nahead/2175-3369-urbe-2175-3369009002AO04.pdf>. Acesso em 04 abr. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. A titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo**. 249, 171–198. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v249.2008.2545>. Acesso em 04 ago. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. A titularidade do serviço de saneamento básico. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório no Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

MARTINS, Ricardo Marcondes. A titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal 14.026/2020. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MARRARA, Thiago. A regionalização do saneamento básico no Brasil. *In.*: Carlos Roberto de Oliveira e MARIA Luiza Machado Granziera (org.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. Foco. 2. Ed., 2020.

MATÉS-BARCO, Juan-Manuel. La gestión del agua potable en Europa: una perspectiva histórica. *In.*: **Claves del mundo contemporáneo**. Debate e investigación: actas del XI Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea. S/L, 2013, p. 1-10. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/328030504_La_gestion_del_agua_potable_en_europa_una_perspectiva_historica. Acesso em 04 abr. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed., São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 34. ed., São Paulo: Malheiros, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional**, São Paulo: Editora Saraiva, 2018. (Série IDP).

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

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR. **PPI – Programa de Parceria de Investimentos**. 23 fev. 2021 (atual. 11 mar. 2021). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/ppi-2013-programa-de-parceria-de-investimentos> Acesso em 04 abr. 2022.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010.

MONTEIRO, Vera. Nas Regiões Metropolitanas e Afins a Titularidade do Serviço de Saneamento Básico é do Estado. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022.

MORAES, Danilo Guerreiro. Parecerias Público-Públicas no Setor de Saneamento Básico. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed., São Paulo: Grupo GEN, 2014.

MUKAI, Toshio (coord.). **Saneamento Básico** – Diretrizes Gerais – Comentários à Lei 11.445 de 2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

NAHAS, Fernando W. Bunemer. As contribuições do Novo Marco Legal do Saneamento aos investimentos por parte da iniciativa privada. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertoccelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano; FERREIRA, Caio Rieoi Yamaguchi. Evolução Histórica das Políticas Públicas de Saneamento Básico no Brasil. *In.*: CUNHA, Alexandre; ARRUDA, Carmen; LIMA, Guilherme; BERTOCCELLI, Rodrigo. **Novo Marco Regulatório do Saneamento no Brasil**, Volume I. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

OCDE. **Meeting the water reform challenge**. OECD Studies on Water, Paris, 2012.

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE Brasil**. Fev./2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf> Acesso em 04 abr. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; FERREIRA, Kaline. A mediação e a arbitragem dos conflitos no setor de saneamento à luz da Lei Federal nº 14.026/20. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertoccelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

PAMPLONA, Nicola. BNDES receberá Estados para discutir privatização de saneamento. **Folha de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 14 set. 2016. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1813239-bndes-recebera-estados-para-discutir-privatizacao-de-saneamento.shtml> Acesso em 04 abr. 2022.

PEIXOTO, Lílian de Castro. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento: um direito dos municípios. **JOTA**, mai./2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-prestacao-regionalizada-dos-servicos-de-saneamento-um-direito-dos-municipios-19052021?amp> Acesso em 04 abr. 2022.

PEREZ, Marcos Augusto. Saneamento, Mentiras e Videoteipe. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coordenadores). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

PETIAN, Angélica. Condições de Validade dos Contratos de Prestação de Serviços Públicos de Saneamento. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. A governança das empresas estatais: balanço e perspectivas. *In.*: FRAZÃO, Ana et al; ROSSETTI, Maristela Abla; PITTA, Andre Grunspun (coord.). **Governança corporativa** – avanços e retrocessos. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Região metropolitana**: governança como instrumento de gestão compartilhada. 2016. 178 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Controle judicial da discricionariedade administrativa** – dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas. 4. Ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3. Ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PORTAL DA INDÚSTRIA. Investimento privado em saneamento é duas vezes superior à média nacional, **Portal da Indústria** (site), fev./2019. Disponível em: <https://bityli.com/hTXdSB> Acesso em 04 abr. 2022.

PRYKE, M., ALLEN, J. **Finacialising urban water infrastructure. Extracting local value, distributing value globally**. Urban Studies, FirstView: 1-21, 2017.

PUPO, Amanda. Estatais descumprem critérios do marco do saneamento. **UOL**, Economia, Brasília, 12 jun. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/06/12/estatais-descumprem-criterios-do-marco-do-saneamento.htm> Acesso em 04 abr. 2022.

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

RIBEIRO, Maurício Portugal. Garantias de pagamento público em contratos de PPP: Como estruturar um sistema ideal. *In.*: Guilherme Gomes Lula, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli (org.). **Saneamento básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2017.

RIBEIRO, Wladimir Antonio; SENNA, Laís Ribeiro. Contratos do setor de saneamento devem mudar até o fim deste mês. **Conjur**, 30/03/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-30/ribeiro-senna-novos-contratos-saneamento-basico> Acesso em 04 abr. 2022.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Regionalização e Autonomia Municipal. **Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, nº 7 – edição especial. São Paulo: Academia Paulista de Direito, 2021, p. 345-373.

RIVA, Gabriela Rodrigues Saab. **Água, um direito humano**. São Paulo: Paulinas, 2016.

ROCHA, Aristides. **Histórias do saneamento**. São Paulo: Editora Blucher, 2016.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Hipóteses de interrupção dos serviços na Lei de Saneamento. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SANDOVAL, Daniela; ACOCELLA, Jéssica. O papel do BNDES na estruturação de projetos para impulsionar a universalização do saneamento. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SANDOVAL, Daniela; MELO, Carlos Almiro. A vocação ESG do saneamento. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SCHIRATO. Parcerias institucionais no setor de saneamento básico: chance ou ameaça às empresas estatais? *In.*: Guilherme Gomes Lula, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli (org.). **Saneamento básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2017.

SCHWIND, Rafael Wallbach. As tarifas nos diversos tipos de serviço de saneamento. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Financiamento e riscos nas PPP de saneamento. *In.*: Guilherme Gomes Lula, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli (org.). **Saneamento básico**: temas fundamentais, propostas e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2017.

SNIS. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2019**, abr./ 2021. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-dos-servicos-de-agua-e-esgotos-2019> Acesso em 04 abr. 2022.

SOUSA, Ana Cristina A. de; COSTA, Nilson do Rosário. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, Sept. 2016. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702016000300615&lng=en&nrm=iso Acesso em 04 abr. 2022.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. **O Caminho e as Pedras no Caminho para o Novo Modelo Legal do Saneamento Básico no Brasil**. *In.*: PEREZ, Marcos Augusto; DE SOUZA, Rodrigo Pagani; TOJAL, Sebastião Botto de Barros; CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro (Coord.). **Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

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

STRINGHINI, Adriano Candido; e BRONZATO, Tales José Bertozzo. Camisa 10: o Novo Marco Legal do Saneamento; um olhar para o futuro e as oportunidades de sinergia; exercício da titularidade; interesse local e interesse comum. Uma visão integrativa e modelos contratuais societários. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.862/RJ** – Rio de Janeiro. Relatora: Ministra Rosa Weber. Acórdãos, 13 março 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753118646> Acesso em 04 abr. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 1.842/RJ**. Voto-vista, 03/04/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf> Acesso em 04 abr. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 22.164**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691> Acesso em 04 abr. 2022.

TAVARES, Eduardo. Projetos nos Estados do Rio de Janeiro, do Amapá e de Alagoas - 4a Semana BNDES de Saneamento, **BNDES** (canal youtube), jun./2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qUOJ6Bllols> Acesso em 04 abr. 2022.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TOJAL, Sebastião; SPINARDI, Felipe. Investimentos privados e saneamento básico: as contribuições do novo marco legal e o papel das instituições públicas para atratividade do setor. *In.*: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; Carmen Silvia Lima de Arruda; Guilherme Corona Rodrigues Lima; Rodrigo de Pinho Bertocelli (Coord.) **Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil**: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020 – Volume 1. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

TRATA BRASIL. Painel do Saneamento Brasil. **Trata Brasil** (site). Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/> Acesso em 04 abr. 2022.

TRATA BRASIL. **Saneamento Básico**: uma agenda regulatória e institucional. Brasília: CNI, 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/uploads/saneamento-basico-web.pdf> Acesso em 04 abr. 2022.

TRINDADE, Karla Bertocco; ISSA, Rafael Hamze. Primeiras impressões a respeito dos impactos da Lei nº 14.026/20 nas atividades das empresas estaduais de saneamento: a questão da concorrência com as empresas privadas. *In.*: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). *Novo marco legal do saneamento*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

TUROLLA, Frederico Araújo; FREITAS, Rafael Veras de. Aspectos regulatórios do “Leilão da Cedaé”. *In.*: Fernando Vernalha Guimarães (Coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico** – Estudos sobre o Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/202 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Forum, 2022.

TUROLLA, Frederico Araújo. **Saneamento básico**: Experiência Internacional e Avaliação de Propostas para o Brasil. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2006.

VALIM, Rafael. As condições de validade do artigo 11 da Lei nº 11.445/2007 e as concessões de serviços públicos de saneamento básico vigentes. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório no Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo, BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo (org.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

WORD BANK. **Water & Sanitation PPPs**. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/water-and-sanitation/water-sanitation-ppps>. Acesso em 04 abr. 2022.

ZANCHIM, Kleber. Saneamento e contratos de programa: O “início”, o “fim” e o “meio”. *In.*: Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta Oliveira e Rodrigo de Pinho Bertocelli (coord.). **Tratado Sobre o Marco Regulatório no Saneamento Básico no Direito Brasileiro**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

APÊNDICE I – Conversas informais com autoridades do setor

Conversa informal com Luciene Machado – Superintendente do BNDES

Rodrigo de Pinho Bertocelli (RPB): Qual é a sua visão sobre a participação da iniciativa privada no saneamento básico?

Luciene Machado (LM): Na Europa, depois da entrada da iniciativa privada, o nível do serviço melhorou, e o que aconteceu? Eles reestatizaram e a iniciativa privada começou só a prestar serviço. Agora vem um outro ciclo porque tem que modernizar, porque tecnologicamente ficou defasado e a iniciativa privada vem de novo. Porque mesmo em tesouros que tem uma maior capacidade fiscal não dá para fazer tudo, então não é ilegítimo esses tempos que a gente passou aqui só contando com os orçamentos da União e PAC, mas é complicado para determinados investimentos.

Eu vejo que as pessoas atribuíram a discussão à falta de recurso financeiro, acho que isso não é nem metade da discussão porque também tem a capacidade de execução. Quando o BNDES estava financiando os projetos na área de saneamento, nossos principais clientes eram as companhias estaduais, se aprovasse uma operação hoje, o contrato saia em três ou quatro meses e o investimento acontecia em um ciclo de sete ou oito anos.

Então você passava a vida toda acompanhando aquele contrato e investimento enterrado é muito perecível, mesmo quem quer executar se não tiver um cronograma e não buscar disciplina para concluir determinados trechos da funcionalidade, ou seja, tem que ter manutenção, então, para você ter eficiência, tem que planejar muito bem as suas ações.

Todas essas características brasileiras colaboraram para se chegar ao estado em que estamos. Realmente o saneamento básico nunca foi prioridade, realmente, do Poder Público, em especial dos municípios, dado que se consagrou a titularidade municipal, e isso só se agravou, mas essa capacidade de planejamento de disciplina, prosseguir com funcionalidade e eficiência, cortar perdas, perseguir resultado operacional do negócio, isso o Poder Público não tem. Então, a gente chegou onde a gente chegou e quando a gente começou a olhar para isso e algumas PPP começaram a acontecer aí veio esse problema, a gente está falando de mais ou menos 2014 2015, em geral as PPPs com as companhias estaduais. Já era uma sinalização das companhias estaduais naquela época dizendo “olha com a minha capacidade financeira eu não consigo investir”, então, para atender aquela região eu preciso atrair o privado e vou fazer uma PPP. É claro que uma PPP, porque também não quero abrir mão do meu protagonismo.

A gente começou a ficar preocupado porque esse tipo de projeto primeiro é de primeira escala e depois o que vai acontecer nessa lógica é que só os superavitários é que vão conseguir atrair os investimentos privados. Os demais vão ter dificuldade porque mesmo em uma PPP o privado entra confiando que de fato o ente público tem capacidade de pagar aquela contraprestação integral porque o que se tira do negócio não é suficiente para pagar o investimento. Quantos privados iam topar esse risco? E foi o que aconteceu, esse modelo não se difundiu. Primeiro pela falta de capacidade da maioria dos entes e depois pela percepção de risco pelo privado.

RPB: Quando começou o estudo de um novo modelo?

LM: Como a gente está no RJ, sempre foi um debate no banco os níveis de saneamento no Rio. O banco participou de um processo de licitação da AP 5 e sempre ficava aquela discussão: poxa tanto esforço para fazer uma “concessãozinha” de esgoto na zona oeste do município do Rio, caramba esse Estado aqui tem muita coisa para fazer.... um Estado que foi capital do país ter esses níveis de serviço, com muita área irregular, muita favela... onde é que isso vai parar?

Ai é que veio uma discussão que era mais teórica sobre os subsídios cruzados, que já estavam dentro das companhias estaduais, que foi a lógica da criação dela na década de 60, foi trazê-los para uma outra lógica de blocos de arranjos, de subsídios cruzados entre entes ali, e o caso prático que ajuda a pensar isso era exatamente o Estado do Rio, porque olhando o Estado a gente via que o município quis fazer o seu próprio arranjo e ter o seu parceiro privado, tudo bem que ali a gente já tinha um arranjo de região metropolitana um pouco mais consolidado e a ADI 1842 ainda estava sendo julgada, ninguém tinha muita segurança de que a titularidade era de fato a região metropolitana, mas do ponto de vista econômico-financeiro a gente não tinha dúvida nenhuma de que a gente tinha que usar o que gerava o município do Rio em benefício dos demais. Tinha que ser algum arranjo que nos permitisse fazer isso. E aí acabou que o projeto do Rio foi formatado, acabou saindo muito antes do Novo Marco, das unidades regionais, pelos menos instrumentos de gestão associada que a gente tem aqui, agora nesse Bloco 3 que a gente vai relimitar, o Estado tem a obrigação de apresentar uma lei de regionalização e que vai considerar os blocos já licitados. Mas aí cada Estado tem que seguir uma lógica diferente.

RPB: E qual você acha que foi o papel do BNDES?

LM: A gente discutiu bastante. Eu me lembro do banco muito envolvido nessas discussões, inclusive com as discussões jurídicas sobre o que fazia e o que não fazia sentido. Havia uma discussão muito forte sobre a região metropolitana, que existe na teoria, mas não existe na prática. Você não tem as estruturas de governança estabelecidas, esse exercício não é pleno porque se você não tem as estruturas a governança não funciona. Se você não tem todas as atividades desde o planejamento até o controle social presentes, na verdade aquilo ali é só uma ficção. E isso era pouco usado porque não queria que o arranjo de municípios prevalecesse, vamos dizer aqueles municipalistas mais xiitas, que querem a autonomia total dos municípios. Mas aí eu acho que a gente ajudou um pouco com a argumentação econômica também, não só financeira com a sustentabilidade do bloco. É economia no saneamento, tem a economia de escala, a economia de escopo e o monopólio natural, logo, pode ser que em alguma raras exceções você tem um sistema que é muito fechado, muito circunscrito naquele município e daí é possível desenvolver uma solução isolada ou nas situações em que você não tem escala e tem soluções individuais, mesmo nas situações em que você não tem escala não são todos os municípios que você vai conseguir manter aquele sistema apartado de tudo porque a captação em geral não se dá nos limites dos municípios, portanto, você tem compartilhamento de infraestruturas.

Então esse tipo de exemplo prático ajuda muito a pensar as coisas na teoria. A gente tinha essa preocupação: precisamos atrair o privado, ter escala. Mas simples não é.

RPB: E em que ponto você acha que estamos agora?

LM: Acho que a gente está tentando entender o Novo Marco ainda porque os decretos vieram muito depois. É tudo muito novo, com isso estabeleceu-se aos estados um prazo muito exíguo para apresentar suas alternativas de regionalização. Às vezes no mesmo Estado você tem alternativas diferentes sendo perseguidas, é o que está acontecendo em Minas e no Rio Grande do Sul, uma parte do governo quer privatizar a companhia estadual e a outra parte quer fazer os bloquinhos. Então está tudo meio caótico nesse sentido, aí quando a gente tem projetos como esse [de Alagoas] que mostram arranjos que fizeram sentido, que o mercado privado chancelou, que não houve judicializações que impediram o processo de concessão de acontecer e tem um outro elemento que a gente não destaca muito, mas que no mundo real faz toda a diferença: eles são inclusivos com relação as companhias estaduais. Modelos em que o estruturador parta do princípio que eu preciso privatizar, destruir, extinguir a companhia estadual, têm uma chance de fracasso muito grande. Há que se pensar em uma forma de entender a realidade daquela companhia estadual, aqui a CASAL, por exemplo, tinha todas as dificuldades de uma companhia pública tentando fazer os investimentos que ela não tem condição de fazer, claro que com muito sucateamento de ativos decorrente disso, mas você tem um conjunto de pessoa que entende do setor, um corpo funcional. Obviamente havia passivos importantes, então quando isso acontece é muito diferente de companhias na região norte em que o corpo técnico é muito enfraquecido. Além de ser um estorvo fiscal para o estado, ele não tem uma densidade de conhecimento para prestar o serviço. Ai nesses casos compensa que o estado consiga descontinuar aquilo ali, destinar os funcionários para outros entes, é preciso saber de onde vieram esses funcionários, eles eram funcionários de carreira? Foram cedidos para lá? Têm para onde retornar? No Amapá, por exemplo, é assim. Na CAESA, ela é muito diminuta, e depois da concessão vai tratar das áreas rurais. Mas a discussão de corpo funcional como a gente teve no caso da CEDAE que teve que passar por diferentes momentos de planos de demissão voluntária, na Caesa não aconteceu porque eles tinham um corpo técnico pequeno e boa parte dos funcionários vinha de outras secretarias, então era só mandar essa gente de volta para seu núcleo e manter alguns funcionários necessários para dar conta das novas atividades da CAESA. Então cada realidade é diferente. A CAER de Roraima, provavelmente não tem nada lá também, agora tenta fazer um projeto desse numa CAGECE, nem estou falando de uma COMPESA, uma CASAN lá em Santa Catarina, eles aniquilam você. Se você não pensar em um desenho inclusivo, o desgaste político é muito grande.

Um DAMAE como o de Porto Alegre, parece que não, mas é uma instituição da sociedade porto-alegrense, vai mexer com aquilo. Então não pode aniquilar com a DAMAE, se a postura for para que eu tenha projetos como esse eu tenho que aniquilar a companhia estadual, cara, não começa nem a conversar.

RPB: O que foi feito com os funcionários da CEDAE?

LM: O Rio tem características um pouco diferentes, primeiro é que feitos os 4 blocos, a CEDAE ainda vai continuar com um grande número de atividades. Tem muitos municípios que não aderiram, aliás, esse é um tema que eu acho que o novo marco não tratou, o pessoal que está escrevendo esses decretos tem uma ideia muito teórica do que seria a regionalização. Se todo mundo adere, logo ninguém sobra... não é assim. Se fosse assim você não poderia criar um modelo em que a adesão é voluntária porque se a adesão é voluntária é porque alguns não aderiram e você tem que pensar em uma solução para eles. No Rio então vão faltar vários municípios e a CEDAE vai continuar prestando o serviço, mas algumas questões anteriores da CEDAE, um ex-colega nosso andou fazendo planos de eficiência operacional o que significava também um enxugamento de quadro e isso levou a CEDAE pré-leilão a uma companhia muito diferente daquela quando a gente iniciou o contrato em 2017. Outro tamanho, outra eficiência.

Sem capacidade de investimento, claro, né? O Estado do Rio está quebrado. Ainda tem coisas para fazer, mas não tem demissões em massa. Não é mais o caso.

RPB: Como começa a estruturação de um bom projeto?

LM: Obviamente a gente não impõe visão alguma ao cliente, mas agora tem uma visão de partida que é o Novo Marco. Tem alternativas de regionalização admitidas em lei, então é conhecer a realidade local. Você tem que conhecer bem a fundo aquela companhia estadual para entender. A gente precisa ter uma expectativa inicial. A gente precisa considerar a variável política até porque a explicação para uma coisa ser feita ou não ser feita não tem nada a ver com saneamento. Nossos interlocutores são sempre os estados primeiro. E agora com o Novo Marco, apesar de consagrar a titularidade municipal, o novo marco disse que o grande maestro da orquestra são os estados.

Conversa informal com Guilherme Mendonça – Gerente no Departamento de Estruturação de Parcerias de Investimentos do BNDES

Rodrigo de Pinho Bertocelli (RPB): Como começou essa discussão sobre a regionalização no BNDES?

Guilherme Mendonça (GM): O BNDES trabalha com saneamento há bastante tempo, mas teve um projeto que começou a nos dar essa visão que foi a de avaliar a participação privada na CEDAE por meio de uma PPP na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Nessa PPP, quem contrataria, a princípio, era a Cedae, mas depois se passou para uma visão de uma concessão regionalizada e o contrato seria do próprio Estado tendo como escopo o esgotamento sanitário e a autorização para o Estado fazer esse tipo de contrato viria da região metropolitana.

Então o desenho que foi pensado era já com base naquela decisão do Supremo de ter uma regionalização dos serviços em que o contratante seria o Estado, apesar dele não ser o poder concedente, mas quem exerceria essa titularidade seria a própria Região Metropolitana. A governança da Região Metropolitana seria composta pelos municípios e pelo Estado. Seria alterada a Lei da RMRJ para se adequar à decisão do Supremo porque a própria lei que criou a RMRJ tinha sido declarada inconstitucional, então a decisão do STF teve como base essa lei que havia sido declarada inconstitucional porque o Estado na época tinha uma participação superior a 50% e o STF entendeu que não poderia haver nenhum ente se sobrepondo aos demais. Então uma das alterações da legislação do Rio foi para se adequar à decisão do STF com relação à governança e permitir que esse exercício da titularidade fosse feito pelo Conselho Metropolitano.

Esse projeto começou em 2014/2015 e a gente já estava pensando nessa solução para viabilizar um projeto de larga escala sem precisar celebrar contrato de município a município dentro de uma Região Metropolitana. Por que aí a solução seria qual? Você faz uma decisão do órgão colegiado e chegava a uma autorização para que um ente público realizasse a licitação e celebrasse a contratação. Óbvio, todo o ganho de escala que isso tem, todo o ganho na execução do contrato, governança do processo, então era um desenho que a gente entendia que era muito positivo para o setor. Setenta por cento dos serviços já eram prestados pelas companhias estaduais, então já era um serviço regionalizado. A gente iria pegar essa lógica que já atende a maior parte do país e permitir que um operador privado atuasse sobre essa lógica em um contrato que não demandaria a assinatura de todos os municípios para a sua viabilidade.

RPB: E daí essa ideia era passar para o PPI na gestão da Maria Silvia?

GM: Na verdade a gente já tinha esse desenho estudado e a Maria Silvia entra em 2016 com a visão de expandir a participação privada no setor para todo o Brasil. Então ela estimulou projetos de saneamento em todo o país. Só que a visão dela era mais tradicional de venda de companhia, que deveria se vender as companhias estaduais para privados para viabilizar investimentos e a gente tinha com base nesse estudo essa outra alternativa, que não passava pela venda de uma companhia estadual, mas simplesmente pelas concessões regionalizadas. Isso ia permitir a gente fazer esse modelo, sobretudo nas regiões metropolitanas, de uma forma mais simples e rápida, mantendo uma segurança jurídica sobre o que estava sendo feito.

RPB: E como que o BNDES começa o diálogo com os Estados?

GM: O BNDES convidou todos os estados, a ideia era fazer projetos para todos eles. E fez conversas, enviou ofício solicitando a manifestação do interesse de entrar em um programa do BNDES de ampliação da participação privada no setor de saneamento. De todos os estados, 15 aderiram no primeiro momento.

RPB: Nesse momento vocês já sabiam que ia ser uma concessão?

GM: Se você pegar os termos de referência que a gente fez naquela época, era bem amplo. Tinha o escopo de estudar a concessão e também a privatização. O final da fase 1 era o momento que o Estado tinha que decidir o que queria fazer, se queria privatizar a companhia ou, fazer concessão, PPP, e com a tomada de decisão é que se faziam os instrumentos jurídicos para respaldar a decisão tomada. Por exemplo, existe no projeto de Alagoas um documento chamado precificação da companhia. Ele só seria demandado se a opção do Estado fosse pela venda. Se optasse pela concessão, esse produto não seria nem elaborado. O TR foi para abarcar qualquer hipótese, deu mais trabalho, mas permitiu o Estado ter mais informação para a tomada de decisão. Por exemplo, a CASAL tem uma dívida enorme, com a *due diligence* foi possível tomar uma decisão mais bem informada. Deu mais trabalho, mas permitiu uma capacidade de entendimento melhor e até para o BNDES ficar mais seguro sobre o modelo que estava propondo.

Então, em um primeiro momento acabou sendo algo positivo a indefinição inicial sobre qual era o modelo que iria ser aplicado.

Agora temos feito TR mais direcionados. O BNDES tem uma área de privatização de companhias, então se o Estado já sai com essa ideia é essa área que toca. A minha área toca a parte de concessões.

Então quando o Estado não quer vender a companhia a gente vai para um modelo mais de concessão do que a venda do ativo efetivamente.

Então o projeto de Alagoas foi o primeiro que começou a andar...

Foi o primeiro que saiu nessa nossa visão regionalização via concessão, sem tratar de uma alienação do ativo. O projeto da CEDAE foi o segundo que utilizou a mesma metodologia.

RPB: Como você acha que esses projetos influenciaram o Novo Marco?

GM: Boa parte da discussão que a gente fazia no Novo Marco era como viabilizar mais investimento para o setor, era um dos principais fatores que motivavam a revisão do Marco. O BNDES por já estar estudando esse assunto há bastante tempo, tinha mais massa crítica para analisar o marco existente e propor alterações. Por exemplo, uma sugestão que surgiu do BNDES, porque a gente já tinha visto que dificultaria ou demandaria mais tempo para a estruturação de projetos, era a necessidade que havia no antigo marco de leis autorizativas para convênios de cooperação. O Novo Marco foi expresso ao dizer que não são mais necessárias. Isso para a gente foi um ganho enorme. A lei deixou claro que esse tipo de convênio prescinde de lei. O Novo Marco deixou claro que é possível elaborar um convênio de cooperação direto com o Poder Executivo, sem ter que passar por uma aprovação legislativa, ou seja, é uma decisão administrativa celebrar convênios. Isso foi uma visão para acelerar o processo. A gente já tinha essa visão que a Constituição dá autorização para que o Executivo celebre esse tipo de convênio e muitas vezes tem leis de municípios que requerem que se faça lei autorizativa do

convênio. Acho que até o Supremo já declarou isso inconstitucional. Mas como não havia nenhuma previsão no marco anterior, acaba se fazendo lei para qualquer convênio de cooperação. Virou algo rotineiro. Essa mudança para a gente foi algo muito salutar. A discussão do Novo Marco, muito influenciada por aquilo que a gente estava montando, foi viabilizar a universalização pela regionalização na lógica, que parece até intuitiva, de que municípios pequenos não são viáveis sozinhos. Então você precisa ter solidariedade federativa para que consiga fazer investimentos em municípios que sozinhos não conseguiram ser viáveis, então a lógica é levar mais investimentos para mais gente.

RPB: E como o BNDES enxerga esse conflito entre a autonomia municipal e o federalismo de cooperação?

GM: Vou falar por mim. Idealmente eu acho que uma grande mudança seria deixar claro que a competência é dos estados e não dos municípios, até porque a Constituição nunca foi clara com relação a essa competência. Veio de uma interpretação de que saneamento é interesse local, então se é interesse local a competência é municipal. E essa interpretação já está bem consolidada. Entende-se que para mudar essa interpretação deveria ser através de uma PEC para deixar clara a competência estadual, uma mudança apenas infraconstitucional talvez continuasse gerando discussões a respeito do assunto. A lei obviamente não pode definir competência, então na minha visão deveria haver uma mudança na CF já que 70% já é prestado pelos estados, os municípios transferem essa competência para os estados porque sabem que não têm capacidade de prestar o serviço então por mais que a Constituição não diga que a competência é dos estados de fato são eles que prestam os serviços. E muitas vezes o Estado também não consegue atender a demanda da população por falta da infraestrutura necessária. Então a minha visão sobre a regionalização, sobre a mudança da legislação, é que deveria passar por uma discussão de competência e titularidade do serviço de saneamento básico. É um tema controverso. Tem muita gente que entende que o serviço deveria ser municipal mesmo, mas a verdade é que na prática já é um serviço estadual. A maior parte da população é atendida pelas companhias estaduais. Consideramos o que temos hoje, há um conflito? Há. O que muitos estados estão fazendo é criar microrregiões no estado inteiro para de certa forma tirar essa competência só dos municípios e levar para a governança dessas microrregiões, como é feito nas Regiões Metropolitanas. O que é uma forma de não deixar a decisão só no nível local e levar a decisão um pouco mais acima sobre como será prestado o serviço de saneamento básico.

Mas eu acho que é uma forma de mitigar esse problema afinal. A gente vê um problema, uma dificuldade de avançar no saneamento pela questão da titularidade e aí aparece uma forma de mitigar isso que é criando microrregiões. Mas deve ser feito através da aprovação de uma lei, senão você estará mitigando um problema e criando um outro. Se um município quiser sair de uma microrregião, e vai acontecer, aí vai parar no STF que vai entender que aquela microrregião não foi criada de acordo com a legislação. E aí isso que a gente está tentando criar com tanto cuidado porque sabe que muitas vezes se a gente não faz um negócio redondo juridicamente, a gente cria fragilidades para questionamentos e reversões futuras de tudo o que já foi feito. Se você não toma cuidado com a parte jurídica, pode chegar daqui a alguns anos a ter todo o modelo desfeito porque não seguiu os trâmites legais que eram necessários.

RPB: Do projeto de Alagoas especificamente, quais foram os maiores acertos e erros?

GM: A visão da regionalização foi algo muito legal que a gente fez. Ter uma região metropolitana que tenha sua governança, respeitando a legislação, respeitando a decisão do Supremo com relação a compartilhamento de competências foi uma grande sacada para agilizar o processo e talvez até para viabilizar. Se a gente não tivesse isso, não teríamos conseguido

fazer a licitação do Bloco A. Sem esse modelo de governança talvez a gente estivesse discutindo até hoje com o prefeito o projeto e tentando avançar com o desenho. Então eu acho que a ideia da regionalização via região metropolitana foi essencial para o projeto ter saído, a gente perdeu um pouco mais de tempo estudando o projeto, mas a gente teve mais segurança e passou isso para o setor privado. O tempo que você ganha fazendo um projeto correndo, perde depois para o mercado e nos questionamentos que você começa a receber sobre o processo. Então você dá mais robustez e segurança para o mercado de que você fez algo mais estudado e elaborado. Então a decisão de estudar melhor o setor foi muito acertada, principalmente nesses primeiros projetos em que havia muita incerteza sobre o que estava acontecendo, o mercado ainda tinha uma certa insegurança.

Tem diferenças porque no Bloco A estávamos na transição do antigo marco para o novo, que agora a gente está tendo um outro aprendizado que é fazer projetos no novo marco, que tem aspectos positivos, mas também geraram uma burocracia adicional. Por exemplo, agora é necessária uma lei ordinária para criar as unidades regionais, no modelo anterior a regionalização eram blocos definidos pelo estado que prescindiam de lei. Por um lado, facilitou, por outro dificultou nessa regionalização. Hoje o que se tem é uma região metropolitana criada por uma Lei Complementar, uma unidade regional criada por lei ordinária ou bloco que é a única forma de regionalização que não demanda lei. Ou seja, para o estado qualquer modelo que ele queira fazer de regionalização vai demandar uma lei autorizativa.

RPB: E a questão da governança, que foi alvo de ataques? Você acha que poderia ser revista?

GM: Eu acho que sim, deveríamos deixar claro que nenhum ente tem a maioria, essa discussão da participação na assembleia legislativa na governança, a assembleia faz parte do estado? Não faz? É um ente independente? Essa é uma questão que pode gerar uma fragilidade e agora a gente está esperando uma decisão do Supremo com relação a isso. Se fosse pensar uma governança ideal, eu diria que o estado deveria ter 50% somando todas as indicações que o estado de forma ampla tem e os municípios com os demais 50% para evitar esse tipo de questionamento, isso é bem válido. Isso foi um ponto de fragilidade, tanto que o Supremo vai julgar, e já houve um parecer da Procuradoria-Geral questionando esse ponto específico.

RPB: Você acha que esse ponto traz um risco para o marco inteiro?

GM: Não, acho que é um sinal de alerta para outros estados que querem fazer esse modelo e podem querer ir por vias diversas tentar ampliar a decisão do estado na região. A decisão do STF foi muito clara no sentido de que não pode haver a preponderância de nenhum ente. Mas eu não acho que esse ponto específico seja temerário para o Novo Marco como um todo.

Eu acho que o que é temerário para o Novo Marco como um todo é o artigo que fala do interesse comum da região metropolitana nos casos em que há o compartilhamento de infraestrutura. Essa discussão está no Supremo também. O que é o compartilhamento de infraestrutura? Essa regra ficou muito frágil na lei por isso, porque leva a um conflito de interpretação. O que a gente entende é que na Região Metropolitana há interesse comum. O que é compartilhamento de infraestrutura? Tem lugar que nem tem uma infraestrutura existente? Ou é aquela que seria possível/ desejável? Ou é o entendimento do STF que todos os municípios da região metropolitana têm uma relação de interdependência? É toda uma confluência que vai muito além de uma instalação.

Conversa informal com George Santoro – Secretário da Fazenda de Alagoas

Rodrigo de Pinho Bertocelli: Quando você entrou no projeto de concessão de Alagoas?

George Santoro: Na verdade, esse projeto começou no BNDES quando a Maria Silvia assumiu a gestão, como ela havia sido minha chefe na prefeitura do Rio eu já tinha um relacionamento com ela, nessa época ela montou uma área para tocar essa parte do saneamento do BNDES e lançou o projeto do PPI e convidou todos os governadores para participar do projeto. Então ela me ligou e eu convidei o governador para assinar o projeto do PPI do BNDES. Foi uma reunião até um pouco dura. Nós levamos todo o *staff* do Estado, foi uma conversa com a visão do que a Maria Silvia entendia que tinha que ser feito e o governador naquele momento não estava convencido, ele estava convencido da necessidade de criar um projeto, mas não estava convencido da viabilidade política de fazer o projeto. Então iniciamos ali, ele deu o “ok” e deixou a cargo da Secretaria da Fazenda tocar o projeto. Para evitar qualquer tipo de ruído, nós decidimos criar uma comissão com a participação de várias lideranças do Estado e isso foi muito legal, porque foi uma maneira de governança colaborativa. Em um primeiro momento eram só os membros do governo e num segundo momento a gente tentou envolver a sociedade civil para participar das decisões e tentar o convencimento da necessidade de fazer um projeto que jogasse ao setor privado a necessidade e o risco de fazer um investimento.

A partir daí a gente contratou o BNDES, era a primeira vez que a PGE enfrentava uma contratação sem licitação para o banco contratar uma consultoria, a partir daí o BNDES contratou o consórcio. Havia uma resistência muito grande da CASAL de enfrentar o projeto, era o medo do desconhecido. Quando a gente chegou no governo havia um projeto de lei para vender a CASAL, com um *valuation* muito malfeito, mas o mais importante é que naquele momento a CASAL mostrava um PL negativo e no mercado ninguém ia querer comprar uma empresa com o PL negativo.

Iniciamos o projeto, teve uma parte de engenharia e uma parte de auditoria que foi feita primeiro na CASAL, nesse momento era muito mais para levantar dado da empresa. Havia muita resistência dentro da CASAL para passar as informações, passou quase um ano até a gente ter um primeiro mapa, um primeiro esboço do projeto, não havia o marco regulatório.

RPB: Mas só voltando um pouco, quando o governador conversou com a Maria Silva ele já havia definido que o saneamento seria uma prioridade ou foi a partir do diagnóstico da CASAL que houve essa decisão?

GM: O Estado não tinha dinheiro. A gente recebeu um Estado absolutamente quebrado e era preciso fazer investimentos. No governo a gente só cortava despesa. Então como ele ia fazer investimento se não tinha nem R\$ 5 milhões para completar uma obra em parceria com o Governo Federal, uma obra chamada via expressa, o Estado não tinha dinheiro para nada. Aí o governador pensou: “vamos buscar uma alternativa”. Em um primeiro momento ele não tinha muita ideia do que seria, acha que talvez seria uma PPP, tinha duas PPPs que estavam licitadas, mas não estavam contratadas no início do governo, aí havia essa questão se assinava ou não assinava; o governador achou melhor assinar o contrato e essas PPP tinham vários problemas de cadastro. Levou dois anos para ter esse contrato por causa do financiamento. Enquanto isso a gente já estava andando com o projeto no BNDES.

RPB: Mas nesse momento vocês nem imaginavam que seria uma regionalização?

GS: Nem se falava nisso. A gente chegou a discutir depois que levantou tudo, o Everaldo sugeriu que a gente dividisse em blocos pela questão da infraestrutura e pela questão hídrica mesmo. No bloco B, a gente já tinha todo um sistema coletivo já não funcionava direito, mas na região metropolitana já existia uma infraestrutura maior, mas não tinha esgoto. Então fazia sentido essa separação em blocos e no meio disso veio aquela decisão do STF sobre Guarulhos, aí pensamos vamos por aí, porque a região metropolitana dá segurança. Mas naquele momento, como não havia lei, a gente teria que aprovar em cada câmara de vereadores uma autorização para fazer isso, e isso era um empecilho gigante, um esforço político grande. Ai a gente conseguiu fechar os blocos do modelo que está hoje. Teve um momento em que o projeto ficou parado porque o governador não sabia o que fazer. Aí houve um marco, eu encontrei com o Dyogo [Oliveira, ex-presidente do BNDES] e pedi para ele conversa com o governador para cobrar uma posição. Aí ele disse para o governador “você quer que seu povo tenha saneamento ou quer ficar com a CASAL? Os dois você não vai conseguir ter”.

RPB: Nesse momento você já estava completamente convencido do projeto?

GS: Eu sempre estive completamente convencido do projeto. Como eu participei muito ativamente de todas as discussões, a gente sabia que havíamos aprofundado muito a discussão. No meio dessa confusão sai o Dyogo, entra o Bolsonaro e entra como presidente do BNDES o Joaquim Levy, que me convidou para o Ministério da Fazenda, eu não aceitei. Mas o que aconteceu aí de importante, quando eu fui ao Ministério da Economia estava a equipe inteira de privatização lá. O governo tinha mandado um projeto de modernização do marco do saneamento muito ruim, que acabava com o nosso projeto do BNDES, não permitia subconcessão, proibia contratos de programa e era muito radical. Eu estava lá e não conhecia o Mac Cord (Diogo, Secretário Especial de Desestatização), puxaram o papo do saneamento, eu comecei a criticar o projeto, houve um bate-boca que você não faz ideia. Foi uma “treta”, quase briga eu Mac Cord, no final eles ficaram meio espantados. Eu saí convencido que eu tinha que cobrar do Joaquim uma postura. Como é que ele estava no BNDES e não defendia o projeto que estava sendo feito? Aí eu cobre o Joaquim, nós conversamos bem isso, ele entendeu bem o ponto. No final eu acho que o projeto de Alagoas mudou o marco do saneamento. Eu tenho quase essa convicção. O ministro Guedes, o Mac Cord me procurou agora com um outro ânimo. Aí o Congresso se mexeu um pouco. Havia um pleito da transição dos contratos de programa, que eu achava justo, porque terminar como terminou a gente ficaria na situação que estamos hoje de não saber para onde vai. O Governo Federal queria que as licitações fossem estimuladas, no final o Congresso aprovou o acordo, mas o presidente vetou. Então não se cumpriu um acordo que foi feito. Por um lado, eu vejo como ruim para as empresas de saneamento e para essa transição, já de um outro eu acabo achando bom que acaba forçando todo mundo porque está todo mundo com um bode na sala. Porque senão a gente ficaria com uma insegurança jurídica. Então esse episódio é bastante interessante porque o modelo criado pelo consórcio, BNDES e Governo de Alagoas influenciou muito o novo marco regulatório tanto é que nosso projeto é quase 100% aderente à Nova Lei. Até na ideia das unidades regionais de saneamento que já estavam no nosso projeto. E no uso da questão do conceito de segurança hídrica, que até hoje o Everaldo explica isso, que dá muita garantia para o investidor isso, a questão da segurança hídrica. O investimento ele controla, alguns conceitos que foram trazidos no projeto dão muita insegurança para o investidor.

A gente fez com muita calma e o que faltou no primeiro projeto foi essa conversa mais detida. A briga foi grande. Criaram Instagram contra, fizeram caricatura, cortaram a água do hotel de uma reunião sobre o saneamento que a gente fez com a Exame. Só caiu a ficha do sindicato quando a gente teve uma conversa mais estruturada com o representante do PT e a gente disse “gente ninguém vai ser mandado embora, vai ser aposentado e ganhar indenização.

A ideia nossa não é perder empregos, é ganhar empregos. Vocês vão ganhar novos filiados, aí acho que caiu a ficha do cara”. Eu falei olha a sua briga não vai mais ser manter emprego ou não, vai ser discutir a participação nos resultados. E eles também viram já nos SAAEs a briga que a gente teve para manter as pessoas.

A gente está pagando a indenização para que os SAAEs possam repassar para cada trabalhador. Aí acabou o desgaste político do prefeito, porque em lugar mais pobre emprego é o que tem de mais sagrado. O prefeito combina isso com a pessoa.

E as concessionárias acabam contratando essas pessoas naturalmente, por que onde ela vai arrumar uma mão de obra já treinada? Ela não tem muita opção. Isso desestressou muito a relação. Apesar dos municípios não terem participação na outorga no Bloco A, a gente está entregando a indenização, o investimento garantido da concessionária e ela vai ter um ativo daqui a 35 anos totalmente reformado, não vai sobrar passivo nenhum. A gente está pagando todas as dívidas dos SAAEs. Então isso ajudou a prefeitura num primeiro momento. Isso vai desafogar fiscalmente a prefeitura.

Então a gente está usando a outorga para resolver o problema fiscal da CASAL, a gente está capitalizando a CASAL em R\$ 400 milhões, quitando o déficit previsto no nosso fluxo e a gente já construiu uma engenharia para trazer o Canal do Sertão para dentro dos ativos da CASAL que vai mudar o orçamento dela para positivo completamente, então ela vai ser uma empresa com um valor de mercado muito grande. Nós vamos pegar o canal do sertão e aumentar o canal dela como ativo. Então os ativos que ela ocupa hoje vão passar para o patrimônio dela.

RPB: E a ideia é vender a CASAL?

GS: Eu acho que o novo Governo deveria sentar e repensar o futuro da CASAL. Eu vejo que com o Canal do Sertão, a Casal tem a possibilidade de ter um novo negócio não só uma empresa que produz água bruta como ficou no nosso modelo, mas também de irrigação, ela ser uma empresa que proporciona infraestrutura para irrigação da agricultura ou para vendas mais intensivas, que a região permite onde está o Canal do Sertão hoje. Como já existe empresa parecida em Petrolina. Mas aí tem que rediscutir a empresa, remodelar a governança dela e depois talvez fazer um IPO para entrar um parceiro privado na gestão. Talvez não precise sair o governo da empresa. Mas acho que hoje ela já está bem estruturada para isso. Pode ser um caminho.

RPB: Uma das principais questões é que existe um conflito entre a autonomia municipal e o federalismo de cooperação. Como você enxerga isso?

GS: A briga na verdade é só pelo dinheiro da outorga.

RPB: Um município como Arapiraca, poderia sair do projeto e desmontá-lo inteiro? Qual é sua visão sobre isso?

GS: Eu acho que é muito discutível do ponto de vista constitucional. Eu participo de um grupo de estudo na USP há muitos anos que discute federalismo fiscal e o federalismo de cooperação é uma coisa muito séria e discutida nesse grupo. E essa visão dessa cooperação entre os entes é fundamental para o equilíbrio e a economicidade dos recursos públicos. Ou seja, um projeto separado tendo um projeto bacana arrumado para ele entrar e que não prejudica o município em nada? Tem sentido o município fazer uso dessa autonomia dela em detrimento do federalismo cooperativo? Se Arapiraca não participasse e, por causa disso, o projeto não

tivesse viabilidade econômica, seria um desastre para a maioria das cidades que não tem condição de fazer sozinha algum projeto.

RPB: Existe alguma possibilidade de discutir esse tema no STF?

GS: Não, o governador não quer comprar essa briga. Até porque ele já teve um problema com o prefeito de Arapiraca que era o vice-governador e vai ficar parecendo que é perseguição política. A gente já fez a conta e sem Arapiraca o bloco para de pé. Se não parasse seria um problema muito sério e talvez fosse o caso de se pensar algo desse tipo. Mas eu acho que os órgãos de controle, TC e MP, têm a função de tentar entender junto a essas prefeituras que não vão aderir ao projeto o que elas vão apresentar para suas populações. Elas vão apresentar alguma coisa melhor do que o projeto? Deveria ser um ato motivado. Os atos que motivaram a saída do projeto não tiveram nenhuma motivação, foram atos com três linhas. Teria que demonstrar que não vai prejudicar os outros municípios. Alguns municípios pensaram em fazer consórcios, eu me sentei com eles e expliquei que o novo marco não prevê isso. Ele permite através de leis que se preserve a segurança hídrica, compatibilidade econômico-financeira, então não faz sentido cidades que não são perto uma da outra fazerem parte de consórcios para licitar. Mas esse é um assunto que ainda vai dar pano para manga que é o federalismo cooperativo *versus* autonomia dos municípios.

Eu acho que tem uma outra questão que ninguém fala. Por exemplo, na RMM, desde a época do império, quem fez investimentos em água potável foi o Governo do Estado, então se o município vai querer exercer a sua autonomia ele vai ter que ressarcir o Estado pelos investimentos realizados ao longo desses anos todos. Esse é um assunto para o qual os prefeitos não olham. Essa é uma discussão que deveria estar mais clara no Marco Regulatório.

Foi o que aconteceu com o município de Arapiraca. O prefeito não estava contando os custos da PPP, além da PPP ainda tinham os investimentos feitos pela CASAL na cidade.

RPB: Como você enxerga a questão da governança interfederativa?

GS: Eu achei que a governança estava indo muito bem na RMM, o Estado coordenando e tendo as votações. Funcionou muito bem. Deu problema quando mudou a gestão. O novo prefeito não aceitando a decisão do prefeito anterior. Como é que faz? Aí a gente tem um problema. O novo prefeito pode até querer reformar a decisão do anterior, mas tem que colocar em votação na assembleia. O prefeito de Maceió não fez isso ele foi direto ao STF. Ele insuflou dois partidos para entrar com ele. Então esse é um oportunismo, utilizar um instrumento jurídico. Os investidores estrangeiros não conseguem entender. Eu passei dias explicando para os canadenses como que um prefeito não respeita a decisão de um outro. Eles não entendem como isso é possível.

RPB: Mas e a questão do peso das decisões?

GS: Olha, a gente não fez o projeto assim. A assembleia legislativa que incluiu a participação dela. Mas eu participei de discussões aqui no TJ, o voto da assembleia não compõe o voto do Estado. Os desembargadores entendem que isso não fere o equilíbrio de forças porque os representantes da assembleia representam tanto os estados quanto os municípios. Tanto é verdade que em Alagoas o voto divergente foi o da Assembleia, o que demonstra que tem total autonomia. Porque na maioria dos casos o Estado não tem a maioria na assembleia.

E nos blocos nós vamos mudar para que os 20% da sociedade civil sejam indicados metade pelo governador e a metade pelos municípios.