# XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA**

**MARCOS VINÍCIUS VIANA DA SILVA**

**JOÃO MARCELO DE LIMA ASSAFIM**

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
**Secretarias**
**Relações Institucionais:**
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
**Comunicação:**
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
**Relações Internacionais para o Continente Americano:**
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes:**
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
**Eventos:**
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: João Marcelo de Lima Assafim; José Ricardo Caetano Costa; Marcos Vinícius Viana da Silva. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-621-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34




Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

## Apresentação

A presente apresentação introduz os artigos apresentados no Grupo de Trabalho sobre Direitos Sociais e Políticas Públicas, cabendo informar, desde já, que os temas abordados guardam relação direta com o desenvolvimento sustentável, com base em respeito aos direitos humanos, e, ao fim, inclusão social.

De autoria das pesquisadoras Alice Bevegnú e Josiane Petry Faria, a obra "Os filhos do feminicídio: a violência esquecida e a ausência de políticas públicas" enfrentam o problema a partir da pesquisa empírica nas cidades de Passo Fundo e Porto Alegre no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), e demonstram o impacto social da falta de políticas públicas sobre as vítimas e familiares.

Na sequencia o artigo intitulado (4) "A promoção da igualdade de oportunidades do estatuto da igualdade racial sob a ótica da teoria das capacidades de Amartya Sen" examina a necessidade de políticas públicas a partir do estatuto da igualdade de 2010, com vistas a igualdade material nesse âmbito. O autor entende que essa política deve estar alinhada com as políticas públicas de desenvolvimento.

O artigo das autoras Francielli Stadtlober Borges Agacci e Heolise Siqueira Garcia, intitulado "Titularidade dos serviços de saneamento básico e sua prestação regionalizada sob a égide do novo marco legal: compatibilidade das novas regras com o julgamento da ADI n. 1.842/RJ", traz a questão da titularidade dos serviços de saneamento das regiões metropolitanas. O trabalho da ênfase na discussão de como o mundo globalizado, embora venha desglobalizando, verifica na a regionalização de alguns temas uma política pública de preservação de mananciais e de bacias elevada importância.

Na sequência a autora Mariana Amorim Murta apresentou o artigo "Articulações necessárias à implementação e monitoramento das políticas de segurança. Alimentar e nutricional frente riscos oferecidos pelos alimentos", tal trabalho trata do direito a qualidade dos alimentos, não apenas na perspectiva da fome. O tema discute a importância da regulação e auto-regulação.

"As sociedades locais e direitos humanos" é obra da autoria de Nivaldo Comin, Adir Ubaldo Rech e Larissa Comin. Trata do problema de direitos humanos e fundamentais com enfoque

nos municípios, e, para isso, invocando a adaptação do sistema federativo, que, segundo os autores, representa um estado na pobreza e os municípios na miséria.

“O auxílio emergencial: política pública concretizadora do mínimo existencial e do “ODS”10 da Agenda 2030 da ONU (obstáculos para acesso ao benefício durante a pandemia da COVID-19 no Brasil)”, de Rita Flores e Yuri Schneider, demonstra em conclusão a necessidade de um caminho claro e fácil para o acesso do povo brasileiro aos benefícios de tais políticas.

“Cidades educadoras, sustentáveis e inteligentes” da autoria de Mari Eunice Viana Jotz e Ana Maria Paim Camardelo, explica a necessidade do compromisso do governo legal e as consequências positivas: mudanças no sentido da sustentabilidade, desenvolvimento e avanços em matéria de direitos humanos.

“Equipes multidisciplinares nos juízos de infância e juventude no Brasil (a experiência no estado do Tocantins) “ da lavra de Esmar Custodio Vencio Filho e Bruno Amaral Machado, enfrenta o dilema entre medidas socioeducativas e preventivas.

“Licitações sustentáveis e o papel do poder público e seu amparo no ordenamento jurídico brasileiro”, aborda o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental de terceira geração. O autor discute o papel estratégico das compras governamentais como vetor de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento sustentável. O trabalho menciona ainda a noção polêmica de Estado consumidor.

A obra dos autores Diógenes Vicente Hassan Ribeiro, Mariana Moreira Niederauer e Sheila Fonseca Kovalski é intitulada: “O acesso à justiça da pessoa com deficiência: consumidor hipervulnerável”, e aborda o problema da acessibilidade. A pesquisa trata da relação contratual e a inclusão sem acessibilidade em um catálogo de situações. O principal exemplo é, segundo a obra, seria o sistema PIX de transferências eletrônicas de dinheiro. Outros problemas são expostos relativamente as plataformas digitais no que tange a carência de acessibilidade.

O artigo intitulado “O acesso à justiça e as políticas públicas ao enfrentamento da COVID19 no Brasil: objetivo 16 do desenvolvimento sustentável” da autoria de Feliciano Alcides Dias, Clarice Aparecida Sopelsa Peter e Ubirajara Martins Flores enfrenta a produção legislativa do biênio 2019-20. A pesquisa mapeou mais de quatro mil normas com vistas a cotejar com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

O artigo intitulado “O conceito de liberdade substantiva de Amartya Sem como condição de possibilidade de concreção da cidadania” debruça sobre o bem-estar social de autoria de Lucas Melchior. Para isso, enfrenta como marco teórico o labor do economista indiano. A liberdade substantiva afeta a interpretação do direito. O interessante arrazoado faz interessante articulação entre liberdade e decisões tomadas tanto em regimes democráticos como aquelas tomadas em regimes ditatoriais. Reivindicações de liberdades substantivas.

Os autores Andreia Garcia Martin e Cesar Cristina Maieski apresentam o trabalho intitulado “O direito antidiscriminatorio, a carência de políticas públicas destinadas as minorias sexuais no brasil e a atuação do STF”, o qual aborda a possibilidade do poder judiciário “criar” (ressalvadas as competências constitucionais, claro) políticas públicas.

Os autores Elaine Cristina Maekeski e Clovis Demarchi publicam a pesquisa intitulada “Estatuto da pessoa com deficiência na redução da desigualdade: ODS 10 e inclusão social”, a qual entende que a intervenção mais importante é a teoria da capacidade alterando o art. 4º do CCB, gerando impacto na inserção. Trata-se de uma verdadeira lei de inclusão.

Os autores Ivone Morcilo Lixa e Vinício Luciani Dittrich apresentam o trabalho intitulado “Política Pública e o envelhecer trans no Brasil: a face visível da necropolitica”, discutindo, entre outros, a falta de um levantamento de dados sobre pessoas trans no Brasil.

“Um olhar crítico ao Prouni: Política pública ou privatização do ensino” das autoras Patrícia de Araújo Sebastião e Janaina Helena de Freitas tem como objeto os novos critérios de acesso ao programa nacional de financiamento do ensino superior privado.

As autoras Carina de Olinda da Silva Lopes, Francielli Bianquin Grigoletto Papalia apresentam a obra “Uma visão da judicialização da educação sob a ótica da realizada social”, que enfrenta a questão do confronto litigioso judicial das controvérsias entre escolas, professores, pais e alunos.

A obra intitulada “A prioridade de titulação mobiliaria, das pessoas com deficiência a luz das leis de regularização fundiária urbana de interesse social e habitacionais”, aborda o problema da habitação de pessoas com deficiência e seus familiares. Trata-se de artigo de titularidade de Luciana Amaral da Silva.

Por todo este conteúdo, os trabalhos do GT38 do Conselho Nacional de Pesquisa em Direito, renderam uma tarde profícua de produção intelectual aplicada ao bom serviço do Sistema Nacional de Pós-Graduação na área do Direito.

Tenham uma excelente leitura.

Dr. João Marcelo de Lima Assafim.

Dr. Jose Ricardo Caetano Costa.

Dr. Marcos Vinícius Viana da Silva.

# A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO E SUA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA SOB A ÉGIDE DO NOVO MARCO LEGAL: COMPATIBILIDADE DAS NOVAS REGRAS COM O JULGAMENTO DA ADI N. 1.842/RJ

# THE OWNERSHIP OF BASIC SANITATION SERVICES AND THEIR PROVISION REGIONALIZED UNDER THE AEGIS OF THE NEW LEGAL FRAMEWORK: COMPATIBILITY OF THE NEW RULES WITH THE JUDGMENT OF ADI N. 1.842 /RJ

**Francielli Stadtlober Borges Agacci**
**Heloise Siqueira Garcia**

**Resumo**

Em que pese a indiscutível importância do saneamento básico para a promoção da saúde, da qualidade de vida e da sustentabilidade ambiental, milhares de pessoas, notadamente mais vulneráveis econômica e socialmente, ainda não tem acesso à água tratada e à rede de esgoto no Brasil, vivendo em condições indignas de insalubridade. Atualizando o Marco Legal do Saneamento, a Lei n. 14.026/2020 trouxe diversas inovações que, espera-se, possam contribuir para a necessária universalização dos serviços de saneamento básico no país. Dentre tais inovações, encontra-se o grande incentivo dispensado à prestação regionalizada dos serviços. Este artigo tem como objetivo discorrer sobre essa inovação, o que também implica tratar da titularidade dos serviços, e verificar em que medida ela poderá impactar no cumprimento das metas estabelecidas global e nacionalmente. Objetiva-se, ainda, verificar a compatibilidade entre as novas regras e a interpretação constitucional dispensada à matéria pelo STF no julgamento da ADI n. 1.842/RJ. Quanto à metodologia empregada, na fase de investigação utilizou-se o método indutivo, na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório dos resultados foi empregada a base lógica indutiva. Verificou-se que o aumento de escala promovido a partir da prestação regionalizada tem o condão de impactar positivamente no cumprimento das metas de universalização e que as novas previsões legais são compatíveis com o entendimento firmado pelo STF a partir da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais pertinentes, o que reduz a possibilidade da matéria ser questionada perante os Tribunais.

**Palavras-chave:** Saneamento básico, Novo marco legal, Titularidade dos serviços, Prestação regionalizada, Constitucionalidade

**Abstract/Resumen/Résumé**

Despite the indisputable importance of basic sanitation for the promotion of health, quality of life and environmental sustainability, thousands of people, notably more economically and socially vulnerable, still do not have access to treated water and the sewage system in Brazil, living under unsanitary conditions. Updating the Legal Framework for Sanitation, Law n.

14.026/2020 brought several innovations that, it is hoped, can contribute to the necessary universalization of basic sanitation services in the country. Among such innovations, there is the great incentive given to the regionalized provision of services. This article aims to discuss this innovation, which also implies dealing with the ownership of services, and verifying to what extent it can impact the achievement of the goals established globally and nationally. It is also intended to verify the compatibility between the new rules and the constitutional interpretation given to the matter by the STF in the judgment of ADI n. 1.842/RJ. As for the methodology used, in the investigation phase the inductive method was used, in the data processing phase the Cartesian method and in the report of the results the inductive logic base was used. It was found that the increase in scale promoted from the regionalized provision has the power to positively impact the fulfillment of universalization goals and that the new legal provisions are compatible with the understanding signed by the STF from the systematic interpretation of the relevant constitutional provisions, which reduces the possibility of the matter being questioned before the Courts.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Basic sanitation, New legal framework, Ownership of services, Regionalized provision, Constitutionality

## INTRODUÇÃO

Sem a pretensão de esgotar a matéria, o presente trabalho tem por objetivo verificar de que forma a Lei n. 14.026/2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, tratou da titularidade e da prestação dos serviços correlatos, bem como analisar se as alterações realizadas encontram respaldo no entendimento adotado no julgamento da ADI n. 1.842/RJ, coadunando-se, desta feita, com a interpretação constitucional já dispensada à matéria pela Corte Suprema. Paralelamente, pretende-se verificar se as inovações trazidas nesta seara terão o condão de contribuir para o cumprimento das metas de universalização estabelecidas pela lei e pela ONU.

Para tal desiderato, o trabalho será iniciado com a exposição da situação precária do saneamento básico no país, das metas de universalização estabelecidas global e nacionalmente e dos impactos positivos do avanço do setor nas diversas dimensões da sustentabilidade.

Na sequência, demonstrar-se-á de que forma a prestação regionalizada poderá contribuir para o cumprimento das metas estabelecidas, salientando-se a importância de fazer cumprir os direitos sociais, dentre os quais o de assistência sanitária, para o fortalecimento da democracia.

Um passo adiante, após adentrar no tratamento legal dispensado à matéria pelo Novo Marco Legal, verificar-se-á se as novas disposições legais estão ou não alinhadas com a interpretação constitucional dispensada à matéria pelo STF por ocasião do julgamento da ADI n. 1.842/RJ pelo STF, de maneira a investigar se o novo regramento está mais ou menos sujeito a questionamentos perante os Tribunais.

## 1. O DESAFIO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

É sabido que sem água não há vida. E, tratando-se de um bem finito, para além de ações voltadas ao seu uso de modo racional, sua exploração de modo sustentável está diretamente atrelada à implementação dos serviços de saneamento básico, imprescindíveis para que se tenham mananciais de água com qualidade.

Ocorre que, a despeito da importância do saneamento básico para a promoção da saúde, da qualidade de vida e sustentabilidade ambiental, milhares de pessoas, notadamente mais vulneráveis econômica e socialmente, ainda não tem acesso à água tratada e à rede de esgoto no Brasil atualmente, vivendo em condições indignas de insalubridade.

Com efeito, conforme informações compiladas pelo Instituto Trata Brasil[1] a partir dos dados constantes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS 2020, 45% da população brasileira não possui coleta de esgoto[2] e 35 milhões de pessoas não tem acesso à água tratada[3]. A preocupação, inclusive, foi agravada durante a pandemia da COVID 19, ante a impossibilidade desta parcela da população cumprir os protocolos preventivos de enfrentamento da doença.

Nesse contexto, atualizando o Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil, foi editada a Lei n. 14.026/2020, estabelecendo a meta de que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e à coleta de esgoto até 2033[4].

A meta prevista pelo Novo Marco Legal, vale observar, está alinhada com aquela

---

[1] Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, formada desde 2007 por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos no país.

[2] Disponível em https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto. Acesso em 18/07/2022.

[3] Disponível em https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua. Acesso em 18/07/2022.

[4] Prevê o art. 11-B da Lei n. 11.445/2007, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.026/2020, *in verbis*: "Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. § 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. § 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas revistas no caput deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no caput deste artigo, incluídas as seguintes: I - prestação direta da parcela remanescente; II - licitação complementar para atingimento da totalidade da meta; e III - aditamento de contratos já licitados, incluindo eventual reequilíbrio econômico-financeiro, desde que em comum acordo com a contratada. § 3º As metas de universalização deverão ser calculadas de maneira proporcional no período compreendido entre a assinatura do contrato ou do termo aditivo e o prazo previsto no caput deste artigo, de forma progressiva, devendo ser antecipadas caso as receitas advindas da prestação eficiente do serviço assim o permitirem, nos termos da regulamentação. § 4º É facultado à entidade reguladora prever hipóteses em que o prestador poderá utilizar métodos alternativos e descentralizados para os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da sua cobrança, com vistas a garantir a economicidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. § 5º O cumprimento das metas de universalização e não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento deverá ser verificado anualmente pela agência reguladora, observando-se um intervalo dos últimos 5 (cinco) anos, nos quais as metas deverão ter sido cumpridas em, pelo menos, 3 (três), e a primeira fiscalização deverá ser realizada apenas ao término do quinto ano de vigência do contrato. § 6º As metas previstas neste artigo deverão ser observadas no âmbito municipal, quando exercida a titularidade de maneira independente, ou no âmbito da prestação regionalizada, quando aplicável. § 7º No caso do não atingimento das metas, nos termos deste artigo, deverá ser iniciado procedimento administrativo pela agência reguladora com o objetivo de avaliar as ações a serem adotadas, incluídas medidas sancionatórias, com eventual declaração de caducidade da concessão, assegurado o direito à ampla defesa. § 8º Os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos nesta Lei serão considerados irregulares e precários. § 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no caput deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária".

estabelecida pelo ODS 6 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas[5], aprovada em setembro de 2015 por 193 membros, contendo 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento sustentável enfrentados em escala global.

Em linhas gerais, tais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável consubstanciam um apelo global à tomada das ações necessárias para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e prosperidade.

Voltando os olhos para a realidade brasileira, percebe-se que o desafio é imenso, já que o saneamento pode ser considerado o setor de infraestrutura mais atrasado no país, haja vista os parcos investimentos realizados na área.

A respeito deste atraso e dos impactos dele na vida das pessoas e no meio ambiente, são esclarecedores os dados compilados por Daniela Sandoval e Jéssica Acocella:

> Quando comparado a outros setores de infraestrutura, como energia e telecomunicações, que foram exitosos em avançar na universalização dos serviços por meio de massivos investimentos, o saneamento é o que tem apresentado o menor nível de investimentos e, consequentemente, o que se encontra mais atrasado em termos de universalização. Em 2018, do total de R$ 114 bilhões (sic) investidos em infraestrutura no país, o setor de saneamento contou com apenas R$ 13,1 milhões de investimentos, visto que setores como energia e telecomunicações, apesar de já universalizados, totalizaram R$ 70 milhões, representando 60% dos valores investidos, conjuntamente.
>
> E os impactos desse atraso histórico no avanço do saneamento são muitos: atualmente, 100 milhões de brasileiros, o equivalente a cerca de metade da população brasileira que não tem acesso à coleta e tratamento de esgoto, e 35 milhões não recebem nas suas casas água tratada. Esses números estão na origem da proliferação de doenças como diarreia grave, febre amarela, zica e dengue, típicas de países nos quais boa parte da população vive em áreas em que o esgoto corre a céu aberto. São dados assustadores da saúde pública. Em 2018, foram totalizados 90 milhões em gastos com internações por doenças de veiculação hídrica no SUS. Há ainda uma calamidade ambiental: o descarte diário de 50% do esgoto gerado no país, sem tratamento e

[5] Objetivo 6 Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. 6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos
6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade
6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente
6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água
6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado
6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos
6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso de água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso
6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento (Disponível em https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6. Acesso em 26/07/2022).

> diretamente nos rios, nos lagos e no oceano, o que torna perigosamente mais crítico o quadro de restrição hídrica. Agrava esta situação o fato de o Brasil ter índices de perda que atingem, em média, 38% da água tratada. É como se, todo ano, o país desperdiçasse seis vezes o volume útil total do Sistema Cantareira. (SANDOVAL e ACOCELLA, 2020, p. 56-57).

Lado outro, as mesmas autoras arrolam importantes externalidades positivas registradas nas poucas localidades em que o setor avançou na direção da sua universalização, o que evidencia a necessidade de levarmos a sério as metas impostas pela nova lei. Senão vejamos:

> Por outro lado, nas poucas localidades do país em que o saneamento avançou na direção da sua universalização, destacam-se importantes externalidades positivas: redução de doenças e dos gastos com saúde pública; melhoria na frequência escolar e no absenteísmo no trabalho. Além de impactos positivos que se estendem de forma inequívoca para o meio ambiente, para o setor de turismo, para a valorização imobiliária de bairros saneados, com a viabilização de comércios e indústrias, e na igualdade de gênero, uma vez que as mulheres ainda são responsáveis, de forma predominante, pelo apoio no tratamento de crianças e idosos por doenças relacionadas à falta de saneamento. (SANDOVAL e ACOCELLA, 2020, p. 57)

Ao que tudo indica, portanto, o avanço no setor impacta positivamente nas diversas dimensões da sustentabilidade - ambiental, social e econômica -, permitindo a preservação ambiental, a promoção da saúde e da qualidade de vida, tudo de modo interligado.

## 2. A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA COMO FORMA DE CONTRIBUIR PARA O CUMPRIMENTO UNIVERSALIZADO DO DIREITO SOCIAL À ASSISTÊNCIA SANITÁRIA

Para que o avanço no setor ocorra, contudo, necessário atrair investimentos, os quais, adianta-se, são de elevada monta. A respeito, vale a pena citar os dados amealhados por Daniela Sandoval e Jéssica Acocella:

> [...] em estudo recente elaborado em parceria entre a KPMG e a ABCON (Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto), os valores foram atualizados, estimando-se que serão necessários R$ 753 bilhões de investimentos para a universalização do saneamento no País até 2033, ou seja, o equivalente a R$ 47 bilhões por ano, alocados da seguinte forma: R$ 498 bilhões de novos investimentos para expansão da infraestrutura de saneamento (equivalente a R$ 31 bilhões por ano), sendo R$ 144 bilhões em distribuição de água e R$ 354 bilhões em coleta e tratamento de esgoto e, adicionalmente, R$ 255 bilhões para a recomposição da depreciação, dos quais R$ 145 bilhões para a recomposição dos ativos já existentes e R$ 110 bilhões para a recomposição dos novos investimentos a serem realizados. Cenário esse bem diverso dos valores investidos nos últimos anos, cuja média no período entre 2015 e 2018 não ultrapassou R$ 12,5 bilhões. (SANDOVAL e ACOCELLA, 2020, p. 59-60).

É nesse contexto que, no intuito de viabilizar o cumprimento das metas estabelecidas, a Lei n. 14.026/2020 trouxe diversas inovações. Dentre as mudanças ocorridas, destaca-se o

grande incentivo dispensado à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, medida que tem o escopo de permitir a estruturação de projetos que atendam diversos municípios ao mesmo tempo e, desta feita, contribuir para o alcance das metas de universalização no setor mais carente da infraestrutura brasileira.

Sobre a importância da regionalização dos serviços para a universalização dos serviços, escrevem Alexandre Santos de Aragão e Rafael Daudt D'Oliveira:

> A regionalização dos serviços de saneamento básico é importantíssima para a universalização dos serviços, na medida em que confere viabilidade técnica e econômico-financeira para atender a diversos municípios ao mesmo tempo. É o modelo em que uma prestadora/concessionária presta serviços de saneamento a um agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, e nem todos necessariamente lucrativos.
> Os ganhos de escala tornam economicamente viável atender, no mesmo contrato, municípios maiores e com mais recursos e municípios menores e com menos recursos. Mesclar municípios mais ricos e mais pobres segue a lógica de colocar no mesmo bloco os popularmente designados filé e osso. Dificilmente, os municípios menores e de baixo poder aquisitivo, separados ou até conjuntamente, terão condição de despertar o interesse do mercado numa licitação para os serviços de saneamento. Daí a necessidade de mesclar os municípios, a fim de viabilizar técnica e economicamente a universalização dos serviços. (ARAGÃO e DAUDT D'OLIVEIRA, 2020, p. 45).

Nesse passo, é certo que o aumento de escala promovido a partir da prestação regionalizada, desde que precedido de estudos técnicos consistentes, capazes de orientar a elaboração de projetos sustentáveis do ponto de vista econômico e financeiro, contribuirá e muito para a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil. Como visto, a providência permite a inclusão de municípios menos favorecidos, que demandam maiores investimentos, em blocos que despertem o interesse do mercado numa licitação, de modo a viabilizar, técnica e economicamente, a universalização.

De acordo com Rafael Domingos Faiardo Vanzella e Jéssica Suruagy Amaral Borges, a nova roupagem da prestação regionalizada deixa de ser mera ferramenta de estatização do setor de saneamento básico, como ocorria até o Novo Marco, passando a constituir uma técnica de estruturação das concessões regionais, estas entendidas como "projetos de desestatização que diminuem custos de transação, proporcionam economias de escala, permitem soluções de projeto mais econômicas, evitam o desatendimento de determinados municípios [...]". Em resumo, projetos que "incrementam a atratividade à luz dos valores perseguidos em mercados competitivos e sem abrir mão de certos objetivos de política pública". (VANZELLA e BORGES, 2020, p. 224).

Em relação às externalidades positivas resultantes da contratação em bloco proporcionada pela nova roupagem da prestação regionalizada, escrevem os referidos autores:

> Primeiramente, [...] há a simplificação quantitativa dos titulares dos serviços públicos em uma determinada região. Se estivermos diante de uma fração territorial

> compreensiva de 10 municípios, que em princípio seriam, cada qual e individualmente, materialmente competentes pela prestação dos serviços públicos no interior de seus limites geográficos, passaríamos, mediante a prestação regionalizada, a uma única autoridade concedente: um operador interessado em atender à região participaria de apenas uma licitação, em vez de dez. A diminuição dos custos de transação também ressoaria na atuação dos órgãos de controle: a maior relevância do projeto provavelmente atrairia maior atenção da imprensa, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, agentes que, se por um lado podem incutir letargias nos processos de desestatização, por outro lado, promovem maior institucionalidade, transparência e segurança jurídica a partir do escrutínio prévio dos empreendimentos. Os requisitos de conformidade e integridade corporativa das companhias privadas recomendam, por vezes, participar de licitações em bloco ou estaduais em detrimento das estritamente locais. [...] Em segundo lugar, a prestação regionalizada ampara os subsídios cruzados, isto é, um mecanismo econômico-financeiro pelo qual municípios mais atrativos sustentam aqueles menos atrativos. Essa técnica de *pool finance* é essencial em alguns mercados de infraestrutura, e o saneamento básico é um deles. Os limites geográficos das municipalidades não apenas impedem uma solidariedade federativa, mas podem se tornar, adicionalmente, antieconômicos em atenção a determinadas soluções do projeto. De um lado, a abordagem municipalista pode insistir em alocações subótimas ou subaproveitamento de economias de escala. Se cada município integrante de determinada região optar por construir seu próprio e exclusivo sistema de tratamento de efluentes, uma economia das despesas e dos benefícios indiretos da construção restaria impossível [...]. Por outro lado, há um problema de seleção adversa: a iniciativa empresarial poderia se interessar apenas pelos municípios superavitários (em que as receitas tarifárias superam as despesas de capital e operacionais para a universalização e atendimento dos serviços de saneamento básico), em detrimento dos municípios deficitários. A atuação individual dos municípios pode levar a resultados predatórios, ao passo que o desenvolvimento de certas políticas públicas tem dimensões e impactos que extrapolam limites administrativos municipais, demandando articulação e cooperação interfederativa. (VANZELLA e BORGES, 2020, p. 222-223).

Enfim, é chegada a hora de finalmente fazer cumprir o direito social fundamental de assistência sanitária, mediante adequada prestação dos serviços correlatos. E, ao que parece, as novas disposições legais fornecem um meio de alinhar os interesses econômicos com o interesse político de universalização dos serviços de saneamento, tornando o setor mais atrativo aos agentes privados detentores do capital necessário para a realização dos investimentos que o setor demanda.

Espera-se que a implementação do Novo Marco Legal do Saneamento tenha o condão de amenizar aquilo que Ferrajoli descreve como a impotência da política em relação à economia, a qual redunda na onipotência da política em relação às pessoas e em prejuízo dos seus direitos constitucionais, de modo a contribuir para o combate da chamada erosão da dimensão substancial da democracia. Em outras palavras, "é na impotência da política diante dos desafios globais e na sua onipotência em relação aos sujeitos mais frágeis e dos seus direitos que consiste a crise moderna da democracia em todas as suas formas e dimensões". (FERRAJOLI, 2015, p. 183).

No que tange à importância da satisfação dos direitos sociais - dentre os quais o direito ao saneamento básico - para o enfrentamento da crise moderna da democracia, leciona Luigi

Ferrajoli:

> A satisfação dos direitos à educação, à saúde, e à subsistência não é, portanto, apenas um fim em si mesmo, mas é também um fator decisivo de construção da democracia: porque, em primeiro lugar, é uma condição do efetivo e consciente exercício de todos os outros direitos, a começar pelos direitos políticos; e porque, em segundo lugar, o crescimento da igualdade econômica e social equivale ao crescimento das iguais oportunidades e da coesão social. Onde o desmantelamento do Estado social e das suas garantias destrói o pressuposto político e social da democracia, que é a igualdade em direitos fundamentais, da qual dependem a percepção dos outros como iguais e o sentimento de pertinência a uma mesma comunidade na qual o futuro de cada um não é determinado inexoravelmente pelo nascimento e pela riqueza da própria família. (FERRAJOLI, 2015, p. 167-168).

Demonstrada, portanto, a relevância da matéria, cumpre verificar de que forma ela foi tratada pela Lei n. 14.026/2020.

## 3. TITULARIDADE DOS SERVIÇOS E FORMAS DE PRESTAÇÃO REGIONALIZADA SOB A ÉGIDE DO NOVO MARCO LEGAL

Quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico, contribuindo para sanar celeuma histórica verificada a partir da interpretação das competências constitucionais, especialmente quando o interesse extrapola o âmbito local, passou a enunciar o art. 8º da Lei n. 11.445/2007, com a redação dada pela Lei n. 14.026/2020:

> 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 Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.
> § 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:
> I - fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;
> II - os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.
> § 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.
> § 3º A estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).
> § 4º Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão formalizar a gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, em caso de

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

Um passo adiante, ao tratar da prestação regionalizada dos serviços, o art. 3º da Lei n. 11.445/2007, com a redação dada pela Lei n. 14.026/2020, passou a dispôs o seguinte:

> Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
> [...]
> VI – prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:
> a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);
> b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios pelos 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; [...]

Em complemento às possíveis formas de prestação regionalizada dos serviços, registra-se ainda a gestão associada dos serviços públicos por meio de convênios de cooperação, definida no art. 3º, II, da Lei n. Lei n. 11.445/2007, com a redação dada pela Lei n. 14.026/2020, como a "associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 214 da Constituição Federal".

Nesse contexto, possível apontar a existência de quatro formas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, a saber: a) por meio de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião de municípios limítrofes, criada por lei complementar estatual; b) por meio de unidade regional de saneamento básico, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, criada por lei ordinária estadual; c) por meio de bloco de referência, constituído por municípios não necessariamente limítrofes, instituído pela União mediante acordo voluntário entre os integrantes; e, por fim, c) por gestão associada entre os entes federativos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

Importante anotar, aqui, que os serviços de interesse comum (art. 3º, XIV, da Lei n. 11.445/2007, incluído pela Lei n. 14.026/2020) sempre induzem à prestação regionalizada dos serviços, já que sua titularidade recai sobre o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual (art. 8º, II, da Lei n. 11/445/2007, incluído pela Lei n. 14.026/2020). Não obstante, a prestação regionalizada

também pode ocorrer em hipóteses não caracterizadoras de interesse comum, como é o caso das unidades regionais de saneamento, dos blocos de referência e das gestões associadas, em que a titularidade permanece sendo dos municípios (art. 8º, I, da Lei n. 11/445/2007, incluído pela Lei n. 14.026/2020).

## 4. COMPATIBILIDADE DAS NOVAS REGRAS COM A INTERPRETAÇÃO DISPENSADA À MATÉRIA PELO STF NO JULGAMENTO DA ADI 1842-RJ

A discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico é antiga e, como se sabe, a versão original da Lei n. 11.445/2007, ao deixar de se manifestar sobre as situações de interesse comum na prestação dos serviços, não logrou resolver a controvérsia.

Sobre o tema, discorrem Rafael Domingos Faiardo Vanzella e Jéssica Suruagy Amaral Borges:

> [...] quando ocorreu a edição da Lei 11.445/2007, o legislador buscou sedimentar a competência municipal para organizar e prestar os serviços públicos de saneamento básico, apenas reconhecendo a configuração de interesse local, na forma do art. 30, V, da Constituição Federal. A ausência de menção, na versão original da Lei 11.445/2007, acerca das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, ou de qualquer forma de regionalização que não fosse pelos instrumentos de gestão associada (que são voluntários), revela a omissão quanto às situações de interesse comum na prestação dos serviços de saneamento básico, em desalinho com o art. 25, § 3º, da Constituição Federal. (VANZELLA e BORGES, 2020. p. 228).

Foi nesse contexto que doutrina e jurisprudência, debruçadas sobre o tema, passaram a assentar o entendimento de que, em regra, na forma do art. 30, V, da Constituição Federal, a competência material sobre o serviço do saneamento básico é do município. Contudo, em certos casos, esta regra comporta exceções, podendo a competência estritamente local ou municipal ser afastada, em especial quando presentes as condições do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, configuradoras do interesse comum.

Com a atualização do Marco Legal do Saneamento Básico pela Lei n. 14.026/2020, oportuno revisitar o tema, notadamente para verificar em que medida as novas disposições legais encontram guarida na interpretação constitucional dispensada à matéria pelo STF quando do julgamento da ADI n. 1.842/RJ, caso em que se discutiu a competência do estado do Rio de Janeiro para prover e gerir serviços públicos em regiões metropolitanas.

Nesse passo, sem delongas, considerando o exposto no tópico anterior, possível afirmar que as alterações promovidas pela nova lei, notadamente no art. 2º (princípios dos serviços de saneamento básico), no art. 3º (conceitos) e nos arts. 9º e 19 (planejamento do saneamento básico) da Lei n. 11.445/2007, vão ao encontro dos fundamentos constantes do

julgamento da ADI n. 1.842/RJ, o qual bem captou, ainda sob a égide da versão original da Lei n. 11.445/2007, a importância e a lógica da prestação regionalizada.

Em outras palavras, forte nos arts. 23, IX, e 25, § 3º, da Constituição Federal[6], a lei atualizadora do Marco Legal do Saneamento Básico assimilou a posição do Supremo Tribunal Federal a respeito do exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, reconhecendo a natureza de interesse local, quando se trata de Município isolado, e a de interesse comum, quando se trata de Municípios integrantes de regiões metropolitanas e demais arranjos cooperativos, caso em que a competência é dos Estados, partilhada com os municípios.

Nesse rumo, Alexandre Santos de Aragão e Rafael Daudt D'Oliveira anotam que a Lei n. 14.026/2020:

> [...] segue parcialmente a lógica da decisão do STF na ADI 1842-RJ (j. 06.03.2013) que fixou a titularidade das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para o saneamento básico, criando também novas modalidades de grupamentos federativos, como as unidades regionais de saneamento básico (art. 3º, inciso VI, alínea 'b') e os blocos de referência (art. 3º, inciso VI, alínea 'c'). (ARAGÃO e DAUDT D'OLIVEIRA, 2020, p. 36).

Segundo Raul Miguel Freitas de Oliveira:

> Agora a lei, diferentemente da redação original, explicita a titularidade/competência dos serviços públicos de saneamento básico exatamente na linha da posição sedimentada pelo STF, considerando nas situações regionalizadas, em que efetivamente sejam as instalações operacionais compartilhadas, seja o exercício de tal titularidade também compartilhado entre o Estado e os Municípios competentes desse arranjo regional. [...]
> Interessante notar, contudo, que essa definição expressa da titularidade, em que pese estar dentro das balizas fixadas pelo STF e, portanto, ser de difícil contestação, precisa ser compreendida como uma mera explicitação das normas constitucionais, sob pena de se suscitar a invasão de competências da União que "não tem demonstrado pudor algum quando o tema é a observância dos ditames constitucionais relativos à distribuição de competências e à autonomia dos demais entes federativos". (VASQUES, 2010, p. 339). (FREITAS DE OLIVEIRA, 2021. p. 165-166).

Por oportuno, cumpre transcrever a parte que interessa da ementa do referido precedente:

> **Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico.** Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. [...] 3. **Autonomia municipal e integração metropolitana.** A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito

[6] 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. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. [...] § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

> Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. **Aglomerações urbanas e saneamento básico.** O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. **Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal**. (STF. ADI n. 1.842-RJ. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luiz Fux, Redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgada em 06/03/2013). (sem grifos no original)

Nesses termos, reconhecendo a situação fática no Estado do Rio de Janeiro, o STF declarou constitucional a instituição do comitê interfederativo, entidade que administraria o serviço público de saneamento em região metropolitana (LC n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro), reconhecendo a constitucionalidade do caráter compulsório da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas.

De acordo com Raul Miguel de Freitas de Oliveira:

> No julgamento da ADI 1.842/RJ, em 06 de março de 2013, o Supremo Tribunal Federal acabou por pacificar a matéria com o reconhecimento de que, em resumo, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, aplica-se o art. 23, inciso IX, parágrafo 3º, da Constituição Federal, com a combinação da competência comum aos entes federativos para a promoção da melhoria das condições do saneamento básico e dos Estados como condutores da política pública de forma regionalizada. (FREITAS DE OLIVEIRA, 2021, p. 160).

Sobre o caráter compulsório da participação dos municípios, agora sob a égide da Lei n. 14.026/2020, verifica-se a necessidade de interpretar a nova redação dispensada ao art. 8º-A da Lei n. 11.445/2007 de forma a compatibilizá-la com a Constituição Federal e com o que o STF já traçou sobre o tema no julgamento supramencionado.

Para tanto, aproveita-se da lição de Juliano Heinen e Rafael Maffini:

> Especificamente quanto ao ponto, chama a atenção o fato de que, já no contexto da Lei 14.026/20, houve o veto presidencial à regra que alteraria o art. 3º, § 4º, da Lei n. 11.445/07, pelo qual ficaria "facultado aos Municípios detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas de que trata o inciso VI do caput deste artigo". O referido veto presidencial fundamentou-se no argumento de que "a propositura legislativa, ao estabelecer por intermédio de emenda parlamentar, a facultatividade dos Municípios, detentores da titularidade do serviço, a participação nas prestações regionalizadas, viola o § 3º do art. 25 da Constituição da República, ante a compulsoriedade da participação dos Municípios em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas (v.g. ADI 1842, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28/02/2013)". No entanto, estranhamente não houve o veto à nova redação do art. 8º-A, da Lei n. 11.445/07, com a redação dada pela Lei 14.026/20, segundo o qual "é facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas regionalizadas". Parece que a única forma de interpretar tal norma de sorte a compatibilizá-la com a Constituição Federal e com o que o STF vem dizendo sobre o tema é considerá-la aplicável exclusivamente aos casos de prestações regionalizadas decorrentes das unidades regionais de saneamento (art. 3º, VI, "b", da Lei 11.445/07, com a redação dada pela Lei 14.026/20) e dos blocos de referência (art. 3º, VI, "c", da Lei 11.445/07, com a redação dada pela Lei 14.026/20), mas não às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões instituídas pelos Estados por lei complementar (art. 3º, VI, "a", da Lei 11.445/07, com a redação dada pela Lei 14.026/20). (HEINEN e MAFFINI, 2020. p. 78-79).

Como se vê, a interpretação da norma conforme a Constituição e com o julgamento já proferido pelo STF sobre o tema induz à conclusão de que a facultatividade prevista pelo art. 8º-A da Lei n. 11.45/2007, com a redação conferida pela Lei n. 14.026/2020, aplica-se apenas às prestações regionalizadas decorrentes das unidades regionais de saneamento e dos blocos de referência (sendo possível acrescentar a hipótese de gestão associada), mas não às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões instituídas pelos Estados por lei complementar.

De qualquer modo, cumpre observar que, mesmo nas hipóteses de integração facultativa às estruturas de prestação regionalizada (art. 8º-A da Lei n. 11.445/2007, com a redação conferida pela Lei n. 14.026/2020), a falta de adesão pode implicar impedimento para o recebimento de verbas federais (art. 50, VIII, da Lei n. 11.445/2007, incluído pela Lei n. 14.026/2020).

Com efeito, sem ofensa à titularidade do serviço nos casos de interesse local, quando a regionalização é eminentemente voluntária, o Novo Marco Legal estabelece estratégias de incentivo aos Municípios, reforçando desta feita as inúmeras vantagens que decorrem do

enfrentamento das demandas de forma associada, tais como o ganho de escala, a economia de recursos, a melhor especialização e a maior eficiência.

Em relação a isso, e já prevendo necessidade de equacionamento mediante planejamento metropolitano ou microrregional do território estadual, discorrem Rafael Domingos Faiardo Vanzella e Jéssica Suruagy Amaral Borges:

> Em termos racionais, os municípios vão fazer um cálculo sobre o que vale mais a pena para si próprios: ou participar da prestação regionalizada, compartilhando suas capacidades de geração de receita, e assim obter recursos federais; ou permanecer em soluções isoladas, à medida que a apropriação individual de suas próprias receitas representar resultado financeiro maior do que o recebimento de um quinhão dos recursos federais. Por que um município decidirá subsidiar seus vizinhos? Se essa decisão couber apenas a ele, como está pressuposto nas modalidades de regionalização voluntária e híbridas, isso apenas acontecerá quando o valor do subsídio cruzado for menor do que o valor obtido pelo quinhão dos recursos federais. O equacionamento deverá vir [...] do planejamento metropolitano ou microrregional do território estadual. (VANZELLA e BORGES, 2020. p. 249).

Ainda sobre a compatibilidade entre a nova lei e a interpretação constitucional já realizada pelo STF em torno da matéria, oportuno mencionar a visão de Alexandre dos Santos de Aragão e Rafael Daudt D'Oliveira acerca da aparente restrição de alcance realizada pelo legislador no tocante à titularidade das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, senão vejamos:

> Em nossa opinião, o legislador restringiu o alcance dado à titularidade das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para os serviços de saneamento pela ADI 1842-RJ, ao condicioná-la ao compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura. Parece que a melhor interpretação é aquela que considera que estar regiões possuem a titularidade dos serviços, desde que tenham sido criadas por lei complementar estadual e haja a proporcionalidade de poder entre seus membros propugnada por aquele julgado do STF, independentemente de compartilharem as infraestruturas necessárias para a prestação do serviço. (ARAGÃO e DAUDT D'OLIVEIRA, 2020, p. 44).

De fato, trata-se de restrição não consignada pelo STF quando da análise sistemática dos artigos constitucionais que se aplicam à matéria, sendo possível questionar até que ponto a lei pode impor aos Estados condição não prevista pela Constituição para fins de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

## CONCLUSÕES

Exposta a matéria, possível concluir que as alterações promovidas pelo Novo Marco Legal no tocante à titularidade dos serviços de saneamento básico e sua prestação de forma regionalizada, além de terem o potencial de impactar positivamente no atendimento das metas de universalização, sedimentaram o entendimento que já vinha sendo construído pela doutrina

e pela jurisprudência, reforçando a interpretação constitucional dispensada à matéria pelo STF no julgamento da ADI n. 1.842/RJ, com a necessidade de interpretação conforme do art. 8º-A da Lei n. 11.445/2007, com a redação dada pela Lei n. 10.026/2020, sob pena de se incidir na equivocada conclusão de que todas as formas de prestação regionalizadas do serviço são facultativas.

Enfim, é chegada a hora de finalmente concretizar o direito social à assistência sanitária, cabendo ao Estado implementar as medidas necessárias para atrair os investimentos que o setor demanda. Motivos não faltam.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS


ARAGÃO, Alexandre Santos de; DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael. Considerações iniciais sobre a Lei n. 14.026/2020 – Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico.** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuteurs, 2020. p. 35-53.

BRASIL. Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis ns. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1979. (Redação dada pela Lei n. 14.026, de 2020). Brasília, DF, janeiro de 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Brasília/DF, outubro de 1988.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos:** o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução de Alexander Araújo de Souza et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FREITAS DE OLIVEIRA, Raul Miguel. Titularidade dos Serviços de Saneamento na Lei do Marco Legal do Saneamento Básico. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. (Coord.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil.** São Paulo: Editora Foco, 2021. p. 155-169.

HEINEN, Juliano; MAFFINI, Rafael. O regime jurídico de transição no novo marco legal do saneamento (Lei 14.026/2020). In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuteurs, 2020. p. 71-95.

INSTITUTO TRATA BRASIL. https://tratabrasil.org.br.

SANDOVAL, Daniela; ACOCELLA, Jéssica. Os desafios do saneamento e os incentivos para o avanço do setor. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuteurs, 2020. p. 55-69.

STF. ADI n. 1.842-RJ. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luiz Fux, Redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgada em 06 de março de 2013.

VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo; BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In: DAL POZZO, Augusto Neves (Coord.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuteurs, 2020. p. 221-250.