

# Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada

*An overview of the regionalized provision of basic sanitation: Challenges to the interfederative governance*

Submetido(submitted): 22 June 2022  
Parecer(reviewed): 27 November 2022  
Revisado(revised): 2 December 2022  
Aceito(accepted): 4 December 2022

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)  
Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho\*  
<https://orcid.org/0000-0002-1948-5744>

Marcela de Oliveira Santos\*\*  
<https://orcid.org/0000-0002-3566-9535>

Leonardo Cocchieri Leite Chaves\*\*\*  
<https://orcid.org/0000-0002-8440-4939>

Pedro Henrique Poli de Figueiredo\*\*\*\*  
<https://orcid.org/0000-0001-5128-5366>

Yara Rodrigues Mendes de Lima\*\*\*\*\*  
<https://orcid.org/0000-0002-1070-2503>

## Abstract

**[Purpose]** *The New Legal Framework for Basic Sanitation - NMLSB inscribed in Law n. 14.026/2020 brought new contours with regard to the regionalized provision of basic sanitation services with the attribution of relevant competences to the States of the Federation to deal with the subject in their territories. Thus, the research aimed to point*

---

\*Professor Visitante na Universidade Federal do Rio Grande – FURG – FADIR. Pesquisador Colaborador do Centro de Síntese, USP, Cidades Globais. Pós-Doutor junto ao Programa Centro de Síntese Cidades Globais – IEA - USP; Professor da Rede do programa de Pós-graduação Mestrado Profissional em Rede Nacional para Ensino das Ciências Ambientais – Associada USP e Membro do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Sustentabilidade & Saneamento da EESC/USP. E-mail: [thelmobranco@furg.br](mailto:thelmobranco@furg.br).

\*\*Advogada atuante em Direito Público. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Mestra em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Professora. Coordenadora do Ciclo de Estudos de Resíduos Sólidos do Grupo de Estudos de Direito do Saneamento Básico (Gesane/PPGD/UnB). E-mail: [mosconsultora@gmail.com](mailto:mosconsultora@gmail.com).

\*\*\*Procurador do Estado de São Paulo. Graduado pela Universidade de Brasília. E-mail: [leonardocleitechaves@gmail.com](mailto:leonardocleitechaves@gmail.com).

\*\*\*\*Advogado, Consultor Jurídico e Professor nas áreas de Direito Administrativo, Regulatório e de Saneamento Básico. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Conselheiro aposentado e ex-Vice-Presidente do TCE-RS. Ex-Procurador do Estado RS. Presidente do Comitê de Concessões e PPPs do Instituto Rui Barbosa. E-mail: [polidefigueiredo@gmail.com](mailto:polidefigueiredo@gmail.com).

\*\*\*\*\*Assessora de Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Goiás. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade de São Paulo (USP/FDRP/FADEP) e em Direito Público pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduada em Direito pelo Instituto Luterano de Ensino Superior (ILES/ULBRA). E-mail: [yara.rmlima@gmail.com](mailto:yara.rmlima@gmail.com).

BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. *Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada*. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, n° 1, p. 35-68, maio de 2023.

*out the concrete changes brought about by the NMLSB in the face of a retrospective on the matter in Brazil.*

**[Methodology/approach/design]** *The paper presents the nuances of interfederative governance for the provision of basic sanitation services in this new model, under the reference of Decree n. 10.588/2020 and the Statute of the Metropolis. The methodology established to organize and systematize the data collected, through the analysis of state legislative proposals, is the SWOT matrix in order to weave a descriptive approach to the institutional context, as well as perform a critical assessment of the regionalization models adopted by the States to light of objective parameters outlined by the authors based on normative and jurisprudential guidelines applicable to the subject.*

**[Findings]** *On the one hand, the study found, through statistical analysis, the propensity of States to adhere to the NMLSB, social participation forecast, questions about voting power and governance structures. On the other hand, the paper shed light to the dangers of the lack of administrative autonomy of the structures created and the high degree of abstraction of the rules in relevant points, besides pointing out the small scope of the solid waste management service by the laws/ projects.*

**Keywords:** *Govenance. Sanitation. Regionalization. SWOT. New Legal Framework for Basic Sanitation.*

### Resumo

**[Propósito]** O Novo Marco do Legal do Saneamento Básico – NMLSB - insculpido na Lei n. 14.026/2020 trouxe novos contornos à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico com a atribuição de competências relevantes aos Estados da Federação para dispoem sobre o tema em seus territórios. Dessa forma, a pesquisa em questão se propôs a apontar as mudanças concretas trazidas pelo NMLSB em face de retrospecto sobre a matéria no Brasil.

**[Metodologia/abordagem/design]** Outrossim, a metodologia estabelecida para organizar e sistematizar os dados coletados, por meio da análise das proposições legislativas estaduais, é a matriz SWOT no intuito de tecer uma abordagem descritiva do contexto institucional, bem como uma avaliação crítica dos modelos de regionalização adotados pelos Estados à luz de parâmetros objetivos traçados pelos autores com base em diretrizes normativas e jurisprudenciais aplicáveis ao tema.

**[Resultados]** Assim, o estudo constatou, mediante análises estatísticas, de um lado a propensão dos Estados em aderir ao NMLSB, previsão de participação social, questões sobre poder de voto e estruturas de governança. De outro, evidenciou-se os perigos da ausência de autonomia administrativa das estruturas criadas e do alto grau de abstração das normas em pontos relevantes, além de trazer o alerta sobre a diminuta abrangência do serviço de manejo de resíduos sólidos pelas leis/projetos.

**Palavras-chave:** Governança. Saneamento. Regionalização. SWOT. Novo Marco Legal de Saneamento Básico.

## INTRODUÇÃO

Dentre os diversos temas e aspectos disciplinados pela Lei n. 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico – NMLSB), a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico ocupa posição de destaque.

Quanto à matéria, o NMLSB não apenas prevê a aplicação, no âmbito do setor de saneamento básico, de institutos e instrumentos já normatizados na legislação administrativa nacional – como os consórcios públicos (Lei n. 11.107/2005) e os instrumentos e conceitos previstos pelo Estatuto da Metrópole (Lei n. 10.257/2015) – mas também cria novos modelos de regionalização dos serviços, a exemplo das unidades regionais (art. art. 3º, VI, “b”, da Lei n. 11.445/2017, na redação conferida pelo NMLSB).

Nesse contexto, atribuiu-se relevantes competências aos Estados da Federação para disporem acerca da regionalização dos serviços de saneamento básico em seus territórios.

Entretanto, embora o NMLSB estabeleça diretrizes a serem observadas nos modelos de prestação regionalizada, há um vasto campo de matérias a ser explorado e disciplinado pelas legislações estaduais. É o que ocorre especificamente em relação à governança das estruturas resultantes do processo de regionalização.

Após a edição do NMLSB, constatou-se uma ampla mobilização dos poderes executivo e legislativo da maior parte dos Estados da Federação na elaboração de projetos de lei (muitos já aprovados) que visam disciplinar a regionalização dos serviços de saneamento básico nas respectivas esferas estaduais. Diante das múltiplas possibilidades de prestação regionalizada previstas pelo NMLSB, têm sido adotados modelos bastante específicos e diversos de regionalização, sobretudo diante das peculiaridades (e problemas) de cada um dos setores de saneamento básico estaduais.

Diante desse quadro, o objetivo do presente artigo consiste em construir um panorama do processo de regionalização dos serviços de saneamento básico no Brasil a partir da instituição do NMLSB. As informações foram coletadas ao longo dos meses de agosto e setembro, até a data de 01/09/2021. Por meio da análise das legislações específicas dos Estados quanto a essa matéria, buscar-se-á identificar: i) como os Estados têm implementado no âmbito estadual interno a regionalização dos serviços de saneamento básico; ii) quais as tendências, oportunidades e ameaças podem ser observadas nas leis estaduais, especialmente no que concerne à governança das estruturas resultantes da regionalização; e iii) quais as virtudes (forças) podem ser evidenciadas nos modelos adotados.

A sistematização desenvolvida neste estudo visa não apenas consolidar uma base de informações acerca da regionalização dos serviços de saneamento básico promovida pelos Estados da Federação, mas, notadamente, propor uma metodologia de análise crítica que permita avaliar a adequação jurídica e político-institucional dos modelos de prestação regionalizada instituídos pelas legislações estaduais, sobretudo no que tange às soluções de governança por estes adotadas.

Foi elaborado um rol de perguntas concernentes aos parâmetros normativos das estruturas de prestação regionalização, especialmente em relação à governança, à forma de composição dos órgãos decisórios e à regulação dos serviços de saneamento básico concernentes aos modelos de regionalização adotados no âmbito interno estadual. As perguntas foram respondidas considerando cada uma das iniciativas legislativas estaduais no Brasil. As respostas a cada uma dessas perguntas compõem a base de dados analisada ao longo da pesquisa, conforme disposto no item 4.

Do ponto de vista metodológico, os achados da pesquisa serão analisados e plasmados em matriz SWOT, de modo a melhor organizar e sistematizar os dados, com a finalidade de se tecer não somente uma abordagem descritiva do contexto institucional, mas sobretudo uma avaliação crítica dos modelos de regionalização adotados pelos Estados, qualitativamente examinados em cada um dos componentes da matriz (forças e fraquezas - fatores internos e oportunidades e ameaças – fatores externos).<sup>1</sup>

## **I. NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO (NMLSB): O QUE MUDA EM RELAÇÃO À REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO?**

Os serviços de saneamento básico são guarnecidos de especial complexidade. Há ampla gama de funções e objetivos atribuídos às políticas públicas sanitárias, as quais não só estão inseridas em distintos campos da ordem jurídica (ex. tutela da saúde pública e do meio ambiente), mas também integram a esfera de competências constitucionais dos três níveis federativos.

---

<sup>1</sup> Esse tipo de matriz tem como intuito unir ferramentas estratégicas. Cf. International Journal of Production Economics, v. 122, n. 1, p. 492–500, 2009. No caso concreto, optou-se pela sua utilização pois se busca uma visão estratégica do poder normativo dos estados brasileiros no que se refere à criação das estruturas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.

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

Por qualquer ótica que se pretenda examinar a prestação dos serviços que compreendem o setor<sup>2</sup>, não há questões que envolvam seu planejamento, gestão ou execução que sejam de singela solução ou de natural implementação.

No que concerne à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, a situação não é diferente. Na verdade, as tentativas frustradas de estruturação de programas governamentais de regionalização do saneamento básico nas últimas décadas, no Brasil, evidenciam que a falta de soluções definitivas quanto a essa questão representa um dos principais entraves político-institucionais para que sejam geradas melhorias na prestação e regulação dos serviços, e, notadamente, para que sejam pavimentados os caminhos de sua universalização.

Com efeito, o modelo de titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, extraído da leitura da repartição de competências materiais na Constituição e consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com fundamento no entendimento de predominância do interesse local<sup>3</sup>, levou à pulverização do poder decisório no setor, dificultando o planejamento governamental dos serviços e o desenvolvimento de uma política regulatória uniforme.

O lançamento do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) pela União no período do regime militar, no início da década de 1970, já buscava solver esses problemas a partir da criação de uma política nacional sobre a matéria. O Plano previa a atribuição a companhias estaduais (criadas para os propósitos específicos do plano) de funções estratégicas tanto no campo de planejamento quanto propriamente na gestão e prestação dos serviços.

A concentração de competências e de recursos federais em companhias estaduais de saneamento básico consistiu numa primeira tentativa nacional de aumentar a racionalidade e a eficiência do setor por meio de prestação regional dos serviços, inclusive ao se permitir por seu intermédio subsídios cruzados entre municípios - a fim de se tornar viável a operacionalização dos serviços em municípios deficitários e entre categorias de consumidores de maior e menor poder aquisitivo no âmbito de atuação de uma mesma companhia estadual.

Vinícius Marques de Carvalho (2010, p. 11) bem elucida esse contexto, ao afirmar que:

---

<sup>2</sup> Serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 3º, I, da Lei n. 11.445/2007).

<sup>3</sup> Vide: BRASIL. STF. ADI nº 2.299/RS, rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28/03/2001; e ADI nº 2.337 MC/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ e 20/02/2002; ADI 3661/AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 10/05/2011; ADI 2.340, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 10/05/2013.

“com o advento do PLANASA, o setor de saneamento básico foi submetido a uma estratégia nacional que distanciou os municípios da gestão dos serviços, direcionando para os estados o papel de operadores do sistema, cujo principal desafio seria universalizar os serviços sem abrir mão da sustentabilidade econômica”.

E enfatiza que “no modelo de gestão do PLANASA, as companhias estaduais eram um elemento decisivo, pois deveriam garantir a autossustentação tarifária. Em torno delas, estruturaram-se os subsídios cruzados” (CARVALHO, 2010, p. 114).

Todavia, as crises financeiras que atingiram o Estado brasileiro a partir da década de 1980 afetaram em grande medida o modelo instituído pelo PLANASA, porquanto amparado sobretudo na necessidade investimentos públicos progressivos no setor. Assim, a desarticulação desses mecanismos de financiamento conduziu a um quadro de déficits orçamentários recorrentes nas companhias estaduais, as quais, em sua maioria, não foram capazes de continuar a promover investimentos indispensáveis na expansão e na manutenção das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (VIANA, 2021).

Ainda que o modelo tenha sido desarticulado do ponto de vista formal, o PLANASA deixou a herança da infraestrutura integrada – de uma regionalização prática, já que as instalações e as companhias estaduais seguiram atendendo a diferentes municípios.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o tema do saneamento básico ganhou novos contornos, a partir do sistema de repartição de competências.<sup>4</sup> A Constituição adotou o modelo de federalismo cooperativo: no art. 23, estabeleceu as competências materiais comuns aos entes – competências

---

<sup>4</sup> Destaque-se que os Municípios foram definidos como entes federados, dotados de autonomia política, de auto-organização, de competência legislativa, administrativa e financeira (cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 641.). Dentre as competências fixadas, destacam-se a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local (art. 30, V) e a execução da política urbana, por meio do plano diretor, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). Essa tônica municipalista iria influenciar praticamente todas as políticas setoriais dos anos seguintes, inclusive criando um vazio institucional quanto às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Nesse sentido, MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão metropolitana e autonomia municipal*. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2009, p. 72.

BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. *Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada*. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, n° 1, p. 35-68, maio de 2023.

que exercidas pelos três entes, de forma cooperada, sob pena de não serem realizadas de forma plena<sup>5</sup>.

No que se refere ao saneamento básico, o art. 23 estabeleceu que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “cuidar da saúde”, (inciso II), “proteger o meio ambiente” (inciso VI) e “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (inciso IX). À luz desse arcabouço normativo de competências compartilhadas entre os entes federados, importante inovação para a efetivação da cooperação interfederativa na prestação de serviços públicos foi a inserção do art. 241 na Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, o qual passou a prever expressamente no texto constitucional o instituto da gestão associada de serviços por meio dos consórcios públicos e convênios de cooperação. Em 2005, esses instrumentos foram regradados pela Lei Federal nº 11.107 (Lei de Consórcios Públicos).

Num momento em que a União retomava uma agenda com viés regionalizado, sobreveio a edição da Lei Federal nº. 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico e que passou a prever expressamente no ordenamento jurídico interno a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, caracterizado pelos seguintes fatores: i) um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não; ii) uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração; e iii) compatibilidade de planejamento (KLINK, 2009).

Em 2010, a Lei Federal nº. 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos também trouxe bases para a prestação regionalização da gestão dos resíduos sólidos.

Com o recente advento da Lei nº. 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico – NMLSB), as regras relativas à regionalização dos serviços de saneamento básico no país ganharam *enforcement* relevante, já que a União, com fundamento na sua competência para instituir diretrizes gerais de

---

<sup>5</sup> Para Gilberto Bercovici e José Francisco Siqueira Neto, trata-se de comando constitucional no sentido de que todos os entes devem colaborar para a execução das atividades, pois “a cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum”. Cf. BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O Artigo 23 da Constituição de 1988 e as Competências Comuns. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, p. 49-65, 2008. P. 54-55.

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

saneamento básico e fazendo uso do *spending power*<sup>6</sup>, condicionou o acesso dos entes subnacionais a recursos federais à regionalização<sup>7</sup>.

A prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico compõe um dos princípios fundamentais introduzidos pelo NMLSB, “com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (art. 2º, XIV, da Lei n. 11.445/2007, na redação conferida pelo NMLSB).

Amparado pelos pilares da racionalidade e sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, o NMLSB prevê a criação de arranjos de integração municipal com a finalidade de se viabilizar a prestação regionalizada dos

---

<sup>6</sup>Sobre o tema concernente ao *spending power* da União no âmbito das políticas sanitárias, registre-se o posicionamento de Antônio Pedro Machado pela constitucionalidade do modelo adotado pelo legislador federal no NMLSB: “A legislação federal recorre a incentivos financeiros para concretizar a política pública da União que, frisa-se, objetiva a materialização do interesse público e o aumento do bem-estar geral, em vez de utilizar outros mecanismos que impliquem mera imposição legal, hipótese em que, aí sim, estaríamos diante da legislação constitucionalmente questionável. A legitimidade do uso do *spending power* nesse contexto é legítima desde uma perspectiva constitucional. Isso porque as competências estabelecidas não impedem que a União financie políticas públicas que visem o bem-estar geral e o interesse público. O incentivo financeiro previsto na Lei n.º. 14.026/2020 não obsta a autonomia dos Estados e Municípios e nem a implementação dos regulamentos regionais, municipais, interestaduais, os entes federativos estão livres para adotar a política pública que preferirem”. In: O Spending Power da União e sua utilização legítima: Uma análise da Política Pública Nacional de Saneamento Básico e da Jurisprudência da Suprema Corte Americana. In: Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil. Coord. Marcos Augusto Perez et. al. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 140-141.

<sup>7</sup> A Lei 14.026/2020 alterou o art. 50 da Lei 11.445/07 para fixar condicionantes para o acesso aos recursos federais: “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: I - ao alcance de índices mínimos de: a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e b) eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; II - à operação adequada e à manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com os recursos mencionados no caput deste artigo; III - à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA; IV - ao cumprimento de índice de perda de água na distribuição, conforme definido em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional; V - ao fornecimento de informações atualizadas para o Sinisa, conforme critérios, métodos e periodicidade estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; VI - à regularidade da operação a ser financiada, nos termos do inciso XIII do caput do art. 3º desta Lei; 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.

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



serviços. São quatro as categorias estruturantes do novo modelo de regionalização inseridas pelo novo marco legal no âmbito da Lei n. 11.445/2007: a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; b) unidade regional de saneamento básico; c) bloco de referência; d) gestão associada.

A criação de cada uma dessas unidades dependerá de condicionantes específicas e, para cada uma delas, o NMLSB estipulou um regime próprio de estruturação e de governança da prestação regionalizada dos serviços.

As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões têm fundamento jurídico explícito na Constituição Federal e, conforme previsão do art. 25, § 3º, são instituídas pelos Estados por meio de lei complementar para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Tais estruturas são regidas pela Lei Federal nº. 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), que, entre outros temas, define requisitos para a caracterização e governança de cada uma dessas entidades.

Como bem examina Fernanda Dias Menezes de Almeida (2018, p. 761), o fator central de distinção entre elas “*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 públicos envolvidos, sempre, porém com base em planejamento integrado, com vistas à execução de funções públicas de interesse comum*”.

Já as figuras das unidades regionais de saneamento básico e os blocos de referência são inovações do NMLSB. As primeiras são constituídas 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 (art. 3º, VI, “b”, da Lei nº. 11.445/2017, na redação conferida pelo NMLSB). A sua instituição é também de competência dos Estados, por lei ordinária e a sua governança deve seguir o disposto no Estatuto da Metrópole<sup>8</sup>.

Os blocos de referência são figuras subsidiárias: constituídos por municípios não necessariamente limítrofes, serão criados pela União, exclusivamente na hipótese de os Estados não instituírem suas respectivas unidades regionais de saneamento básico no prazo de até um ano da edição do NMLSB (art. 2º, § 7º, do Decreto n. 10.588/2020). Assim, o exercício dessa competência, pela União, se dará de forma subsidiária aos Estados e vem reforçar a diretriz da regionalização constante no NMLSB. Diferentemente do

---

<sup>8</sup> Essa foi a previsão expressa do art. 8º, §3º, da Lei 11.445/2020, com a redação dada pela Lei 14.026/2020, a qual inclusive alterou o Estatuto da Metrópole para prever expressamente sua aplicação às unidades regionais de saneamento básico.

que ocorre com as unidades regionais, os blocos de referência são formalmente criados por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

A regionalização também poderá ocorrer por meio de gestão associada, definida no NMLSB como “a associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal” (art. 3º, II). Tendo em vista que os consórcios públicos e convênios de cooperação são regradados pela Lei Federal nº. 11.107/2005, entende-se que essa estrutura de prestação regionalizada deve seguir os ditames desta legislação.

Para além de questões físicas ou geográficas (a existência de municípios limítrofes), a distinção central entre os regimes jurídicos vinculados a cada uma dessas categorias diz respeito ao caráter compulsório ou não de integração dos municípios às entidades resultantes da regionalização dos serviços.

Nas unidades regionais (ou em eventuais blocos de referência), é livre a adesão dos municípios ao arranjo criado pelas leis estaduais (art. 8º-A da Lei n. 11.445/2007, com redação do NMLSB), mesmo que estes tenham sido expressamente considerados pelo legislador estadual para fins de estruturação técnica ou econômico-financeira do sistema de prestação regionalizada. Todavia, relevante destacar que a não adesão municipal às unidades regionais acarreta impedimento imediato ao recebimento de recursos federais para programas de saneamento básico desenvolvidos pelo município refratário (art. 50, VII, da Lei n. 11.445/2007, com redação do NMLSB e art. 3º, inciso II, do Decreto n. 10.588/2020). Há, quanto a esse aspecto, clara utilização pelo legislador federal de mecanismos financeiros de indução da escolha municipal em aderir o modelo de regionalização, a exemplo do que já ocorria no âmbito do PLANASA.

De outro lado, os municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões são compulsoriamente integrados ao sistema de prestação regionalizada dos serviços, com fundamento na preponderância do interesse comum sobre o interesse local. O acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na paradigmática ADI 1.842/RJ - proferido anteriormente à edição do novo marco legal e que sem dúvidas consistiu em fonte primordial das escolhas normativas por este adotadas em relação à matéria - enfatiza a relevância da tutela dos interesses comuns ou regionais, em predominância sobre eventuais interesses locais, no caso de instituições de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Pela relevância, destaque-se o seguinte excerto do referido precedente (ADI 1.842/RJ, Tribunal Pleno, Redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe de 16/06/2013):

“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**” (grifos nossos).

Nessa perspectiva, o caráter compulsório ou facultativo da adesão municipal aos instrumentos de prestação regionalizada à luz do NMLSB decorre diretamente da titularidade dos serviços de saneamento básico, cujos critérios de definição também foram inseridos no âmbito da Lei n. 11.445/2007 pelo novo marco legal.

O fundamento sobre o qual se ampara a construção normativa do NMLSB quanto à titularidade dos serviços de saneamento básico é formado justamente pelo critério da predominância de interesse. Em percuciente estudo visando à definição do conteúdo normativo do interesse comum em matéria de saneamento básico, André Cyrino e Luciana Janes Carneiro (2021) apontam duas vertentes pragmáticas para essa finalidade: a viabilidade técnica e econômica dos serviços. Em síntese, defendem que:

“No caso específico do saneamento básico, o interesse comum se verifica pelo alto custo do serviço (critério econômico), assim como pela existência de etapas que ultrapassam os limites territoriais de um município (critério técnico), a indicar essa relação de interdependência entre municípios limítrofes, em que ‘a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço conjunto’ (CYRINO e CARNEIRO, 2021, p. 221).

No plano normativo, o eixo central de análise da titularidade dos serviços de saneamento básico adotado pelo NMLSB acaba por incorporar aspectos afetos à viabilidade técnica e econômica dos serviços, ao estabelecer como critério preponderante a existência de compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre dois ou mais municípios. Caso exista esse compartilhamento de infraestruturas e instalações operacionais entre municipalidades integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, a titularidade dos serviços caberá ao Estado, em conjunto com os municípios integrantes dessas entidades (arts. 2º, XIV e 8º, II, da Lei n. 11.445/2007, com redação do NMLSB).

Essa previsão de titularidade conjunta dos serviços de saneamento básico entre Estados e Municípios, no âmbito de regiões metropolitanas, encampa, em

grande medida, a orientação jurisprudencial adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da referida ADI 1.842/RJ.

De outro lado, nas hipóteses em que tais infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único município, a titularidade será exercida pelo ente municipal, ante a prevalência do interesse local (art. 2º, XV e 8º, I, da Lei n. 11.445/2007, com redação do NMLSB). Nesse sentido é a previsão do art. 8º-A, segundo o qual “é facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.”

A partir dessa estruturação normativa, busca o NMLSB, respeitada as competências materiais e legislativas quanto à matéria, construir arranjos de regionalização que permitam garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, seja de forma compulsória, nas hipóteses de interesse comum, seja por intermédio de incentivos financeiros diretos, a exemplo do que ocorre com o acesso a recursos federais condicionado à integração dos municípios nas unidades regionais criadas pelos Estados, ou ainda em eventuais blocos de referência ou programas de gestão associada .

Contudo, há de se ressaltar que, embora o NMLSB tenha previsto as estruturas de prestação regionalizada e as diretrizes de sua implementação - consideradas as prescrições do Estatuto da Metrópole - há grande espaço legiferante para que os Estados definam aspectos fundantes dos entes interfederativos resultantes da regionalização, a exemplo de sua natureza jurídica, composição orgânica, poder decisório, forma de deliberação interna, dentre outros temas de especial relevância.

Nesse cenário, é central a função normativa dos Estados na implementação dos modelos de regionalização, seja por força do quanto estabelece o art. 25, § 3º, da CF/1988, seja em razão do poder conferido a esses entes para a instituição e disciplina de unidades regionais de saneamento básico.

A análise conjunta e comparativa entre as medidas legislativas estaduais quanto à matéria possibilita uma visão não somente estrutural dos modelos estaduais, mas também funcionalista, à luz de parâmetros objetivos traçados pelos autores com base em diretrizes normativas e jurisprudenciais aplicáveis diretamente às entidades resultadas da regionalização (funções de interesse comum, autonomia e cooperação federativa, controle social etc.).

## II. DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA PARA O PRESENTE ESTUDO

Para os fins deste artigo, cumpre delimitar os contornos do conceito de “governança”. A expressão tem sentido bastante amplo, padecendo de uma definição eminentemente jurídica precisa, daí porque não se pretende, por BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. *Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada*. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 9, nº 1, p. 35-68, maio de 2023.

oportunidade desta investigação, adentrar no debate sobre a existência, ou não, de um sentido jurídico-normativo para a expressão entre nós (SILVEIRA, 2014).<sup>9</sup> Almeja-se tão somente compreendê-la no contexto normativo objeto deste estudo, consideradas as estruturas de direção e controle para a prestação do serviço de saneamento básico.

Feita essa delimitação, parece adequado aderir à perspectiva de Douglas Lewis (2012), para quem a ideia de governança envolve as mais variadas formas de intervenção do Estado para a entrega satisfatória de bens públicos, não se restringindo às tradicionais instituições de governo.

Destaque-se, ademais, o fato que o NMLSB não criou uma nova estrutura de governança para prestação do serviço de saneamento, mas remeteu à Lei nº 13.089/2015, cujo escopo foi regulamentar alguns aspectos das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, figuras estas previstas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Assim é que o art. 8º, § 3º, da Lei nº 11.445/07, com a redação dada pelo NMLSB, passou a determinar que as unidades regionais de saneamento básico devem adotar, para suas respectivas estruturas de governança, o disposto no Estatuto da Metrópole, conforme citado no tópico anterior.

Não cabe aqui além disso tecer maiores considerações sobre esse aspecto específico, mas se faz necessário rememorar que o tratamento normativo dispensado às regiões metropolitanas e ao saneamento básico, embora não se confundam, foram comumente tratados de forma conjunta, inclusive por razões históricas, daí porque não soa estranho que o NMLSB remeta ao Estatuto da Metrópole. Tanto é que o principal caso sobre o tema julgado no Supremo, a ADI nº 1.842/RJ, tratava tanto das regiões metropolitanas, quanto do serviço de saneamento.<sup>10</sup>

O Estatuto, por sua vez, antes de estabelecer a estrutura de governança propriamente dita, traz um conceito para a chamada “governança interfederativa”, qual seja “compartilhamento de responsabilidades e ações

---

<sup>9</sup> Nada obstante essa ressalva, não seria possível deixar de mencionar a existência do Decreto Federal nº 9.203/2017, que, ao estabelecer a política de governança na esfera Administração Pública Federal, no art. 2º, I, do referido ato normativo, conceitua a expressão como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

<sup>10</sup> Na síntese de Marcela de Oliveira Santos: “a ADI 1.842/RJ teve por objeto Lei Complementar nº 87/1997, do Estado do Rio de Janeiro, bem como a Lei estadual 2.869/1007, e avaliou os dispositivos sob a ótica da constitucionalidade da avocação pelo Estado de competências relativas ao saneamento básico.” SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 76.

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

entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV).

Ainda segundo o Estatuto, denominada “governança interfederativa”, volta-se para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas eventualmente instituídas no âmbito dos Estados, devendo ser exercida por entidade a ser instituída que possua uma estrutura básica com (i) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; (ii) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (iii) organização pública com funções técnico-consultivas; e, ainda, (iv) um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Tomando em conta o conceito e a estrutura legalmente estabelecidos, não parece equivocado assumir que a “governança interfederativa” serve ao atendimento das funções públicas de interesse comum para reconhecer a existência de verdadeira

“noção qualitativa na definição do conceito de funções públicas de interesse comum, que impõe uma “reorganização” das capacidades dos Municípios para realizar funções públicas. As capacidades deverão ser “integradas”, para que as funções sejam organizadas, planejadas e executadas em comum (e de forma adequada e eficiente)” (SANTOS, 2017, p. 73).

Por outro lado, a leitura do dispositivo, como salienta Marcela de Oliveira Santos (2018, p.62), revela que o objetivo é estabelecer um arranjo capaz de direcionar “o legislador estadual para a criação de uma estrutura institucional integradora” dos interesses municipais e estaduais.

A estruturação de tais entidades não é mero requisito para adequação jurídica do serviço a ser prestado regionalmente, mas, com o NMLSB, passa a ser condição para o apoio técnico e financeiro da União aos Estados e Municípios.

Conforme o NMLSB, a estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada do serviço é objeto de decreto federal, tendo em vista a possibilidade tanto de apoio financeiro quanto técnico da União, desde que se verifique (i) estruturação de prestação regionalizada; (ii) 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; (iii) à constituição da entidade de governança federativa no prazo referido prazo.

O Decreto nº 10.588/2020, editado para regulamentar esse aspecto da legislação, traz regras importantes em complemento à legislação, não obstante o caráter necessariamente supletivo do ato normativo, para aferir o cumprimento da exigência de prestação regionalizada. Em se tratando de microrregião, aglomeração urbana ou região metropolitana basta a aprovação da lei complementar instituidora. No caso de unidade regional de saneamento básico, faz-se necessária a declaração formal, firmada pelo Prefeito, de adesão aos termos de governança estabelecidos na lei ordinária.

Ainda segundo o referido Decreto, a União auxiliará técnica e financeiramente a regionalização através de objetivos específicos, inclusive na definição as unidades regionais de saneamento básico, especialmente nas áreas que compreendem Municípios cujos serviços sejam prestados pelas companhias estaduais de saneamento básico; no processo de adesão do titular do serviço público de saneamento básico a mecanismo de prestação regionalizada; bem assim na estruturação da forma de exercício da titularidade e da governança em cada mecanismo de prestação regionalizada, de modo a se fixarem as responsabilidades de cada ente federativo e a melhor forma de gestão.

Ou seja, a União poderá fornecer recursos para apoiar a própria estruturação da governança, não apenas a prestação do serviço de saneamento em si, mas também para estabelecer o arranjo da “governança interfederativa”.

Na linha do que afirma Patrícia Regina Pinheiro Sampaio (2021), a legislação de regência, ao determinar a observância do Estatuto da Metrópole no que toca à governança, somado à regulamentação estabelecida no Decreto 10.588/2020, pretende, através do apoio técnico e financeiro da União, conciliar manutenção da autonomia municipal e incentivo à regionalização com vistas a expandir a prestação adequada dos serviços de saneamento.

O estabelecimento da “governança interfederativa” para prestação regionalizada do serviço de saneamento, portanto, não se restringe a apontar um critério para adequação jurídica dos arranjos a serem instituídos no âmbito dos Estados e Municípios, mas, além disso, visa fixar critérios para que a União auxilie na própria implementação desses arranjos.

Deve-se, então, tomar em conta essas duas balizas para aferir a aderência das estruturas de governança estabelecidas no âmbito dos Estados ao NMLSB. No tópico seguinte, serão apresentados os resultados do levantamento da governança nas estruturas regionais criadas pelos Estados.

### **III. PANORAMA LEGISLATIVO DOS ESTADOS BRASILEIROS DE REGIONALIZAÇÃO PARA ADEQUAÇÃO AO NMLSB.**

Neste tópico estão expostos os resultados da pesquisa de dados, que consistiu no levantamento das normas e proposições de todas as unidades BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. *Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada*. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 9, nº 1, p. 35-68, maio de 2023.

federativas brasileiras, entre os meses de agosto e setembro, até a data de 01/09/2021. As cinco tabelas abaixo demonstram todas as iniciativas legislativas encontradas, por região político-administrativa<sup>11</sup>:

#### REGIÃO NORDESTE

| Estado              | Norma                      |
|---------------------|----------------------------|
| Alagoas             | Lei nº 8.358/2020          |
| Bahia               | LC 48/2019                 |
| Ceará               | LC nº 257/2021             |
| Maranhão            | PLC nº 93/2021             |
| Paraíba             | LC nº 168/2021             |
| Pernambuco          | LC nº 455/2021             |
| Piauí               | LCS nº 249/2016 e 257/2021 |
| Rio Grande do Norte | LC nº 682/2021             |
| Sergipe             | LC nº 176/2009             |

#### REGIÃO NORTE

| Estado    | Norma             |
|-----------|-------------------|
| Estado    | Norma             |
| Acre      | Sem iniciativa    |
| Amapá     | Sem iniciativa    |
| Amazonas  | LC nº 214/2021    |
| Pará      | Sem iniciativa    |
| Rondônia  | Lei nº 4.955/2021 |
| Roraima   | LC nº 300/2021    |
| Tocantins | Sem iniciativa    |

#### REGIÃO CENTRO OESTE

| Estado             | Norma             |
|--------------------|-------------------|
| Goiás              | PLC nº 6.306/2021 |
| Mato Grosso        | PL nº 614/2021    |
| Mato Grosso do Sul | Sem iniciativa    |
| Distrito Federal   | Sem iniciativa    |

#### REGIÃO SUDESTE

| Estado         | Norma                                  |
|----------------|--|
| Espírito Santo | LC nº 968/2021 e<br>Lei nº 11.332/2021 |
| Minas Gerais   | PL nº 2.884/2021                       |
| Rio de Janeiro | LC nº 184/2018                         |
| São Paulo      | Lei nº 17.383/2021                     |

#### REGIÃO SUL

| Estado            | Norma                 |
|-------------------|-----------------------|
| Paraná            | LC nº 237/2021        |
| Santa Catarina    | Decreto nº 1.372/2021 |
| Rio Grande do Sul | PLs nº 211 e 234/2021 |

Em seguida, as normas e proposições foram avaliadas quanto aos principais aspectos de governança, especialmente: situação e natureza da lei ou projeto, formato de regionalização, natureza jurídica, poder e peso decisório dos entes e por fim e não menos importante a participação social. Desta feita, nos gráficos seguintes, dispostos nas Figuras 1 a 7 revelam-se os resultados obtidos.

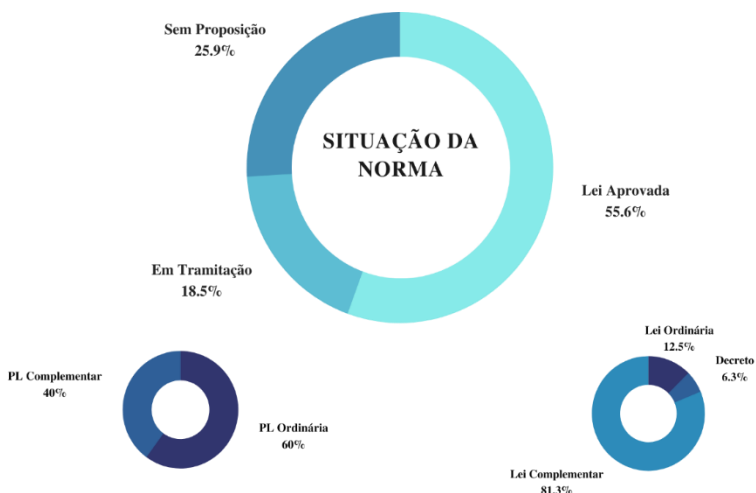
<sup>11</sup> Posteriormente à conclusão do trabalho, em 24 de janeiro de 2022, foi aprovada a Lei nº 15.795, no Estado do Rio Grande do Sul, em substituição ao PLS nº 21 e 234/2021.



O gráfico da Figura 1 é o único que considera os 26 (vinte e seis) Estados da Federação e o Distrito Federal. Os demais gráficos expõem os dados apenas dos Estados que têm proposição normativa ou normas já aprovadas.

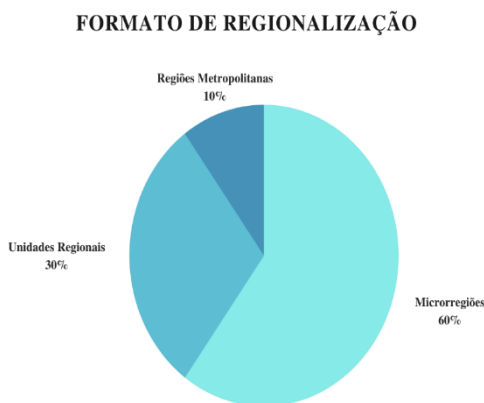
Os gráficos dispostos nas Figuras 1 e 2, abaixo, dialogam nos aspectos que se seguem.

Figura 1 - Gráfico Situação da Norma<sup>12</sup>



<sup>12</sup> Os percentuais do gráfico da Figura 1 foram afetados em virtude da aprovação superveniente da Lei nº 15.795/22, no Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 1 - Gráfico Formato de Regionalização



Há uma maioria de normas que foram aprovadas, contudo, isso não significa que a regionalização esteja efetivamente institucionalizada. Por ex. em São Paulo, a norma tem tal grau de abstração e ausência de critérios técnicos para governança que impedem propriamente a operacionalização das URs criadas.

Há 18,5% de unidades federadas que ainda não tiveram normas aprovadas<sup>13</sup> e 25,9%<sup>14</sup> dos Estados ainda não propuseram um modelo de regionalização, mesmo após transcorrido o prazo legal estabelecido pelo NMLSB<sup>15</sup>. Somados, esses Estados correspondem a 44,4% do total sem regionalização definida.

Nota-se que a maioria (74,1%) dos Estados se preocupou em aprovar leis ou encaminhar projetos de lei com o objetivo de fazer valer o conteúdo da norma, o que demonstra uma tendência de aderência dos Estados ao NMLSB.

Constata-se que, dentre as leis aprovadas, a maioria é de lei complementar, com a adoção de microrregião em 60%<sup>16</sup>, sobretudo na região

<sup>13</sup> Minas Gerais, Maranhão, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás.

<sup>14</sup> Tocantins, Pará, Acre, Sergipe, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

<sup>15</sup> Os percentuais mencionados foram afetados em virtude da aprovação superveniente da Lei Estadual nº 15.795/22, no Estado do Rio Grande do Sul.

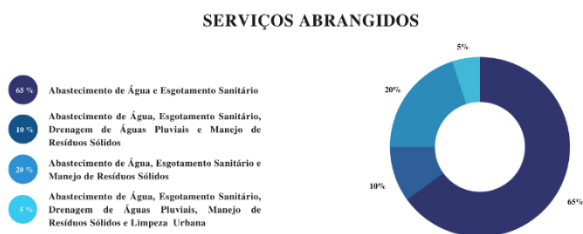
<sup>16</sup> Amazonas, Roraima, Paraíba, Manaus, Bahia, Paraná, Ceará, Rio Grande do Norte, Goiás, Pernambuco, Piauí e Espírito Santo. Especificamente quanto ao Estado do Espírito Santo, destaca-se que a regionalização foi institucionalizada por duas leis: Lei Complementar nº 968/2021, que criou as unidades regionais para a prestação dos serviços

Nordeste, em que há uma simetria entre os modelos utilizados; e Região Metropolitana em 10%<sup>17</sup>. Os modelos de microrregião e de RM, que totalizam 70%, têm amparo expressamente constitucional, e, portanto, menor sujeição a eventuais questionamentos sobre a constitucionalidade.

No caso de Santa Catarina, a regionalização foi instituída via decreto, sem a observância dos instrumentos normativos previstos no NMLSB, quais sejam: lei complementar, lei ordinária (art. 3º, 6-A), consórcio público ou convênio de cooperação (art. 3º, II), o que gera, em tese, risco ao próprio modelo democrático de discussão da via eleita, já que não ocorre submissão aos trâmites legislativos tradicionais, tais como tramitação na Assembleia Legislativa e a consulta pública.

O gráfico seguinte demonstra quais os componentes do saneamento foram considerados nas normas analisadas:<sup>18</sup>

Figura 2 - Gráfico Serviços Abrangidos



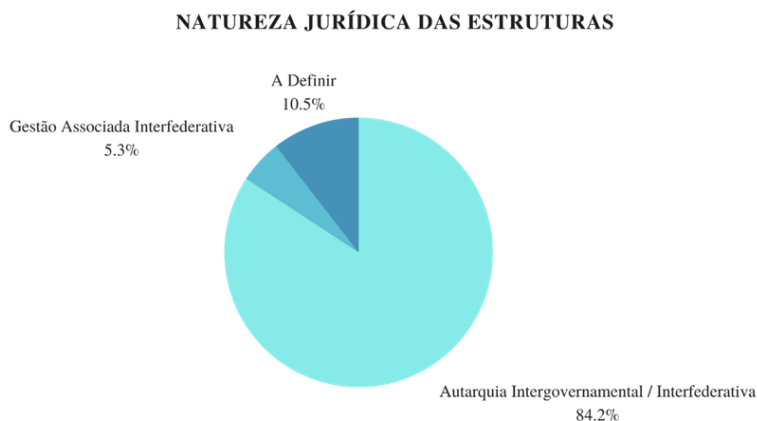
de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e a Lei nº11.332/2021, que dividiu o território em unidades regionais de gestão de resíduos sólidos, aproveitando os consórcios já existentes no Estado e criando dois adicionais. Todos os gráficos elaborados neste trabalho tratam apenas da primeira norma, já que o modelo de gestão associada não será objeto desta pesquisa, pois dependeriam de análise de leis autorizativas dos municípios integrantes do consórcio. Ainda, em relação ao Estado de Alagoas, cumpre registrar dois pontos de atenção: (i) a Lei aglutinou o modelo de “unidade regional” com o de “gestão associada”, por meio de convênios de cooperação, conforme o Decreto nº 74.261/2021, o qual não será objeto deste artigo; e (ii) a legislação da Região Metropolitana de Maceió foi reformulada em 2019, por meio da Lei Complementar nº 50/2019, para abarcar de forma expressa a delegação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esta lei e este modelo de RM para Alagoas não foram considerados nesta pesquisa, de modo que todas as informações referentes ao Estado de Alagoas referem-se à lei que criou as unidades regionais (Lei nº 8.358/2020).

<sup>17</sup> Santa Catarina e Rio de Janeiro.

<sup>18</sup> Considerando apenas os Estados com proposições ou leis aprovadas.

A partir da Figura 3, nota-se que a grande maioria dos Estados brasileiros (65%) instituiu a regionalização limitando-se à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário<sup>19</sup>. Apenas o Estado do Amazonas considerou todos os componentes do saneamento em sua norma, enquanto Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro<sup>20</sup> dispuseram sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, algum aspecto de drenagem e algum elemento do manejo de resíduos sólidos. O Estado de Minas Gerais, por sua vez, no mesmo projeto de lei, propôs a criação das URAEs para a regionalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e as URGRs para a gestão de resíduos sólidos, e o Estado do Espírito Santo editou duas leis de regionalização, uma para abastecimento de água e esgotamento sanitário e outra para gestão de resíduos sólidos.

Figura 3 - Gráfico Natureza Jurídica das Estruturas



Constata-se, na Figura 4, que 84,2%<sup>21</sup> dos Estados adotaram o modelo de autarquia interfederativa. Ao que parece, os Estados preferiram atribuir

<sup>19</sup> São Paulo, Roraima, Paraíba, Maranhão, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas, Ceará, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Goiás e Piauí.

<sup>20</sup> A norma do Rio de Janeiro considera tais serviços como “funções públicas de interesse comum”, a serem prestados no âmbito metropolitano.

<sup>21</sup> Autarquia Intergovernamental: Paraíba, Maranhão, Bahia, Paraná, Espírito Santo, Roraima, Ceará, Rio Grande do Norte, Goiás e Pernambuco; Autarquia Interfederativa: Minas Gerais, Amazonas, Rondônia, Rio Grande do Sul, Mato Grosso; A Definir: São Paulo e Santa Catarina; Autarquia de Composição Colegiada: Piauí; Autarquia Especial: Rio de Janeiro; Gestão Associada Interfederativa: Alagoas.

competências e poderes a um organismo que será o responsável pelo planejamento, gestão, execução e regulação dos serviços de saneamento básico. Este modelo, com poder de polícia e poder decisório, tem maior potencial de viabilizar a efetiva operacionalização das competências.

O gráfico da Figura 5, abaixo, se refere às normas e proposições preverem ou não estrutura administrativa própria:

Figura 4 - Gráfico Estrutura Administrativa Própria



Depreende-se do gráfico que apenas a lei do Estado do Espírito Santo (4,8%) previu a existência de estrutura administrativa própria, enquanto 47,6% dos Estados dispuseram que não haverá estrutura administrativa própria<sup>22</sup>.

Esta ausência pode ocasionar alguns entraves, tais como: dificuldade de acesso a recursos financeiros, possível falta de capacitação de agentes, bem como ausência de adequada estrutura física e material para o cumprimento das atividades. Acrescente-se a esse ponto o fato de que a maioria das leis não diz como serão disponibilizados os recursos humanos e financeiros, e, em alguns casos, preveem que tal disponibilização será de responsabilidade dos integrantes das estruturas regionais (ex. Rio Grande do Sul; Ceará, Bahia e Paraíba).

<sup>22</sup> Rio de Janeiro, Minas Gerais, Roraima, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul, Alagoas, Ceará, Rio Grande do Norte, Goiás e Pernambuco.

BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. *Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada*. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 9, n° 1, p. 35-68, maio de 2023.

Figura 5 - Gráfico Poder de Voto



Verifica-se, na Figura 6, que metade dos Estados propuseram normas em que os Municípios têm maioria de votos na estrutura regional, sendo que os Estados do Maranhão, Paraíba, Roraima e Espírito Santo, dentre outros, definiram a proporção de votos de 40% para Estado e 60% para os Municípios. Minas Gerais, por sua vez, fixou 75% de peso nos votos para os Municípios e tão somente 15% para o Estado, haja vista a reserva de 10% para os Comitês de Bahia Hidrográfica.

Constata-se, ainda, que 25% das unidades federativas estabeleceram a proporção de votos de 50% para o Estado e 50% para o conjunto dos Municípios<sup>23</sup>. Embora, num primeiro momento, possa parecer que há um certo equilíbrio de votos, isso não se reflete no poder decisório, já que, na prática, o Estado acaba por ter preponderância, por duas razões, a saber: (i) aliando-se com apenas um município, a vontade estadual pode prevalecer; (ii) em se tratando de deliberação que exija 50% mais um dos votos, caso o Estado se posicione de forma contrária aos Municípios, simplesmente não haverá possibilidade numérica de se chegar à maioria necessária ao resultado, o que representa poder de veto concreto<sup>24</sup>.

Por derradeiro, conclui-se do exame do gráfico que 20% dos Estados sequer definiram a proporção de votos entre os entes, o que pode gerar insegurança jurídico-institucional na relação de poder da estrutura regional.

<sup>23</sup> Amazonas, Roraima, Bahia, Rio Grande do Sul e Piauí.

<sup>24</sup> Cf. SANTOS, Marcela de Oliveira. Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 119.

Figura 6 - Gráfico Participação Social



A partir da Figura 7, infere-se que 65% dos Estados estabeleceu uma participação da sociedade civil limitada, tendo em vista que atribui-se poder exclusivamente consultivo, sem caráter decisório<sup>25</sup> e 15% de proposições não previram expressamente acerca da participação<sup>26</sup>. O que revela a ausência de uma cultura de participação social e democrática nos processos decisórios da nossa Federação, bem como a possibilidade de que a admissão da participação social seja um elemento mais formal do que propriamente uma garantia de efetiva participação.

Insta salientar que o projeto de lei de Minas Gerais estabeleceu poder de voto para o Comitê de Bacias Hidrográficas na proporção de 10%, o que mostra aderência aos estudos técnicos que fundamentaram a divisão do Estado, com base nas bacias hidrográficas, bem como valorizou e potencializou a participação social.

#### IV. APLICAÇÃO DA MATRIZ SWOT: RESULTADOS DA ANÁLISE E TENDÊNCIAS

<sup>25</sup> Espírito Santo, Amazonas, Roraima, Paraíba, Maranhão, Bahia, Paraná, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Piauí.

<sup>26</sup> Santa Catarina, Alagoas e Rio Grande do Sul.

Do ponto de vista metodológico, os dados obtidos no presente estudo foram analisados e organizados em uma matriz FOFA – Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), para avaliação das categorias definidas neste ensaio.

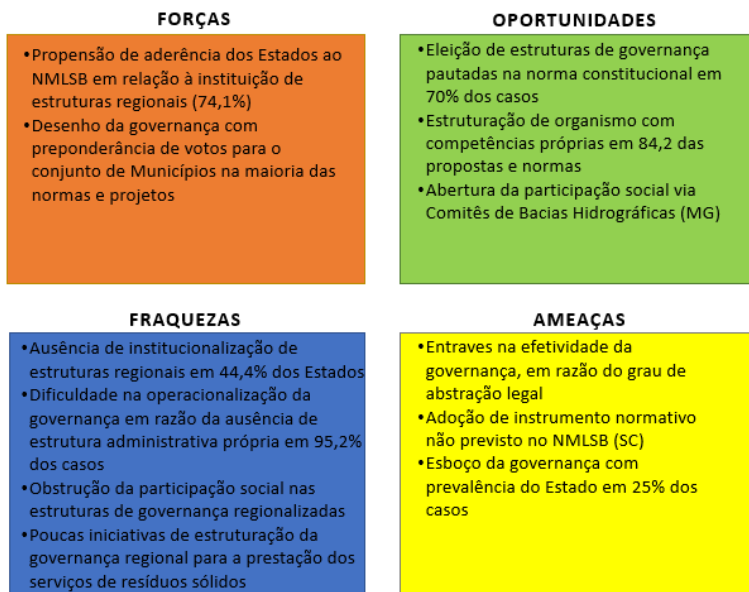
Esses dados foram aplicados ao recorte geográfico dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, diante das seguintes indagações: como os Estados têm implementado a regionalização dos serviços de saneamento básico prevista pelo novo marco legal? Quais tendências e oportunidades podem ser observadas nas leis estaduais sobre o tema? Quais virtudes (forças) e problemas (fraquezas) podem ser evidenciados nos modelos adotados?

Essa metodologia é usada para estruturação de estratégias de gestão e serviu de insumo para estruturação do resultado final desta investigação (FERNANDES, 2012). Identificou-se que a matriz SWOT se prestou para melhor organizar e sistematizar os dados coletados, com o escopo de tecer não somente uma abordagem descritiva do contexto institucional, mas sobretudo uma avaliação crítica dos modelos de regionalização adotados pelos Estados, qualitativamente examinados em cada um dos componentes da matriz (forças e fraquezas - fatores internos e oportunidades e ameaças – fatores externos).

As soluções mais efetivas, denominadas OF – Oportunidades/Fortalezas ou OS – *Opportunity/Strength*, em inglês, para implementação dos desafios da governança nas estruturas de prestação regionalizada ficarão mais evidentes com esta matriz, pois os impactos mais positivos e que demandam menos esforços nortearão os Estados não só em suas tomadas de decisões, bem como em relação às questões de participação social; eleição de estruturas de governança sob a égide da Constituição Cidadã; poder de voto, dentre outros.



Figura 7 - Matriz FOFA (SWOT matrix)



Tanto as questões internas e externas relacionadas às demandas acerca da regionalização e à titularidade do serviço de saneamento básico, foram identificadas como forças e fraquezas e oportunidades e ameaças, conforme exemplificado pela matriz, estando sintetizadas nas seguintes indagações: Qual a situação da iniciativa legislativa em cada estado? Como a lei trata da governança e da titularidade? Como a lei organiza o poder decisório? Como a lei trata a regulação? Quais os modelos de regionalização admitidos pela nova legislação? Há necessidade de lei municipal para ingressar em bloco regionalizado?

Entrementes, as colunas Força e Fraquezas revelam fatores internos, algo que se tem controle, e as colunas Oportunidades e Ameaças demonstram fatores externos, variáveis que não se têm controle.

Essa matriz servirá como fundamentação para mobilização posterior dos Estados para incutir o desenvolvimento de táticas de gestão com criação de objetivos e metas para enfrentamento dos desafios impostos pelo NMLSB, no que concerne à governança nas estruturas de prestação regionalizada, bem como nas tomadas de decisões. Também alerta para a necessidade de um olhar mais acurado para a prestação dos serviços de resíduos sólidos, uma vez que pouquíssimos Estados, como demonstrado alhures, colocaram no radar a divisão territorial para a prestação destes serviços, que juntamente com o abastecimento

de água; esgotamento sanitário; drenagem urbana completam os quatros pilares do saneamento básico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema federativo afirmado na Constituição da República Federativa do Brasil é fonte de enormes desafios quando se trata da realização de serviços públicos. No caso do saneamento básico, que abrange direitos fundamentais de especial tutela, esse problema aparece com extraordinária força, mormente por conta da forma como a Carta Constitucional atribui competência e titularidade sobre os serviços.

Exemplo disso é o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, em que, na esteira da competência para o estabelecimento de diretrizes para o saneamento básico, prevista no art. 21, XX, a União induziu a regionalização dos serviços a partir da necessária iniciativa dos estados federados, para que, no prazo de 180 dias, já vencido, da publicação daquele instrumento normativo, criassem instrumentos de prestação regionalizada.

Feita a análise das iniciativas de todos os estados da federação, aprovadas ou não, põe-se em xeque se o prazo estabelecido foi adequado para que as regras do Novo Marco fossem devidamente compreendidas pelos entes federados, seja pelos estados federados para apresentar os projetos, seja para os municípios aderirem às estruturas propostas, em que o interesse regional passa a deslocar a titularidade para as estruturas interfederativas. A maturidade (ou imaturidade) na compreensão das normas, assim como a sua aderência, é elemento que pode ou não comprometer a sua efetividade.

Pelo levantamento feito na presente investigação, com a apuração do estado das normas de regionalização de agosto e setembro, até a data de 01/09/2021, ou seja, logo após o vencimento do prazo legal de 1 (um) ano para o estabelecimento de unidades regionais de saneamento básico, vê-se que há elementos de grande preocupação no que se refere à aderência dos entes federados ao conteúdo das regras.

Aplicada a matriz SWOT (FOFA) para o exame de diversos questionamentos feitos relativamente às normas de regionalização dos estados, vê-se que a luz trazida pelas forças e oportunidades pode ser ofuscada pelas fraquezas e ameaças, com potencial de comprometer o objetivo legal, especialmente de atender às exigências de higiene e saúde e dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos.

A iniciativa dos Estados no encaminhamento dos instrumentos normativos, assim como o fato de que na maior parte das leis e projetos de lei

encaminhados há uma participação majoritária dos municípios nas instâncias normativas e governança, são elementos que exteriorizam força e podem gerar esperança de institucionalização da prestação regionalizada.

De igual sorte, a escolha de estruturas de governança que se amoldam ao Texto Constitucional e a criação de organismos com personalidade jurídica e estruturas próprias na maioria dos casos analisados são elementos positivos das normas encaminhadas. Isso, aliado ao fato de que um dos modelos de regionalização, o de Minas Gerais, deu exemplo de participação social na estrutura deliberativa, constituem oportunidades que se abrem de melhoria dos serviços e participação democrática nos entes de prestação regionalizada.

Por outro ângulo, a ausência de institucionalização de estruturas regionais, quer porque não houve o encaminhamento do respectivo projeto de lei, quer porque não sucedeu decisão do respectivo poder legislativo sobre ele, em expressivos quarenta e quatro por cento do Estados e a falta de estrutura administrativa própria, a indicar dependência da boa vontade dos entes integrantes das unidades de prestação regionalizada para a realização das atividades administrativas (noventa e cinco e dois décimos por cento dos casos) é uma fraqueza existente nas leis e projetos encaminhados. Também se constitui fraqueza a não aderência majoritária das unidades federadas às exigências do Estatuto da Metrópole quanto à previsão de participação social nas entidades, aparentemente desconsideradas nos projetos, valorizando as iniciativas, como a do Estado de Minas Gerais, em sentido contrário.

Necessário destacar as importantes ameaças à regionalização, como se depreende das leis aprovadas e projetos encaminhados à deliberação legislativa. Neste ponto, o alto grau de abstração e ausência de indicativos objetivos de competência visto em alguns instrumentos, assim como a utilização de instrumento legislativo inidôneo, o Decreto, como ocorrido em Santa Catarina, são ameaças que, ao lado da presença inadequada de maioria de votos do Estado em instâncias deliberativas prevista em alguns projetos, podem comprometer a efetividade da norma.

Ao dispor de todas essas variáveis numa balança, espera-se que o peso das forças e oportunidades supere aquele vinculado às fraquezas e ameaças, possibilitando que estas sejam filtradas e depuradas, tal qual o eficiente processo de esgotamento, tornando as normas límpidas como a água de excelente qualidade.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida, In: CANOTILHO, JJ Gomes et al. (Ed.). **Comentários à constituição do Brasil**. Saraiva Jur, 2018.
- BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O Artigo 23 da Constituição de 1988 e as Competências Comuns. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, p. 49-65, 2008.
- CARVALHO, Vinícius Marques de. **O Direito do Saneamento Básico**. Coleção Direito Econômico e Desenvolvimento. V. 1. São Paulo. Quartier Latin, 2010.
- CYRINO, André; e CARNEIRO, Luciana Janes. **Saneamento básico e federalismo cooperativo: notas pragmáticas para uma exegese sobre o interesse comum**. In: Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil. Estudos sobre a nova Lei n.º 14.026/2020 - Volume 1. Coord. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho et. al. São Paulo, Quartier Latin, 2021. p. 205-230.
- FERNANDES, D. R. **Uma Visão Sobre a Análise da Matriz SWOT como Ferramenta para Elaboração da Estratégia**. *Juríd. Empres*, n. 2, p. 57-68, 2012.
- KLINK, Jeroen. **Novas governanças para as áreas metropolitanas**. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, 2009, 11(22): 415-433. p. 420-421.
- LEWIS, N. Douglas. *Law and governance*. Routledge-Cavendish, 2012, p. 23.
- MACHADO, Antônio Pedro. **O Spending Power da União e sua utilização legítima: Uma análise da Política Pública Nacional de Saneamento Básico e da Jurisprudência da Suprema Corte Americana**. In: *Desafios da Nova Regulação do Saneamento no Brasil*. Coord. Marcos Augusto Perez et. al. São Paulo: Quartier Latin, 2021. p. 125-144.
- MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2009.
- QUEZADA, L. E. et al. **Method for identifying strategic objectives in strategy maps**. *International Journal of Production Economics*, v. 122, n. 1, p. 492-500, 2009.
- SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **A reforma do Marco Legal do Saneamento Básico e o incentivo à prestação regionalizada dos**

- serviços.** In: DE OLIVEIRA, Carlos Roberto et al. *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. Editora Foco, 2021
- SANTOS, Marcela de Oliveira. **Análise Institucional: Estatuto Da Metr pole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana.** In: *Brasil Metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metr pole*. Brasília, Ipea, p. 55-105, 2018.
- SANTOS, Marcela de Oliveira. **Regiões metropolitanas no Brasil:** regime jurídico e estrutura de governança. Disserta o (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. *Governança pública de royalties: federalismo fiscal e futuras gera es.* 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo. Doi:10.11606/D.2.2014.tde-13022015-135919. Acesso em: 03 nov. 2021.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Diretrizes para o saneamento básico e o papel da ANA no Novo Marco Legal.** In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de et al. *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. Editora Foco, 2021.
- VIANA, Camila Rocha Cunha. **Federalismo e Saneamento Básico:** articula o de competências na presta o regionalizada de serviços. In: *Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil. Estudos sobre a nova Lei n.  14.026/2020 - Volume 1.* Coord. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho et. al. São Paulo, Quartier Latin, 2021. p. 245-261.

## NORMAS E JULGADOS

- ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Lei n  8.358/2020.** Institui as unidades regionais de saneamento básico no estado de alagoas, e dá outras providências. Disponível em: <<https://sapl.al.al.leg.br/norma/1925>>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar n  214/2021.** Institui a Microrregião de Saneamento Básico do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Disponível em: <<https://sapl.al.am.leg.br/norma/11430>>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. *Um panorama da regionaliza o do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de presta o regionalizada.* **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 9, n  1, p. 35-68, maio de 2023.

**BAHIA.** Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 48/2019.**

Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Algodão, da Bacia do Paramirim, da Bacia do Velho Chico, da Bacia do Rio Grande, da Chapada Diamantina, do Extremo Sul, de Irecê, do Litoral Norte e Agreste Baiano, do Litoral Sul e Baixo Sul, do Médio Sudoeste da Bahia, do Piemonte Diamantina, do Piemonte do Paraguaçu, do Recôncavo, do São Francisco Norte, do Semiárido do Nordeste, do Sisal-Jacuípe, da Terra do Sol, de Vitória da Conquista e do Portal do Sertão, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-48-de-10-de-junho-de-2019>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

**BRASIL.** Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre o apoio

técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Disponível em:

<<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.588-de-24-de-dezembro-de-2020-296387871>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

**CEARÁ.** Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 247/2021.** Institui, no

Estado do Ceará, as microrregiões de água e esgoto do oeste, do centro-norte e do centro-sul e suas respectivas estruturas de governança. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=416053>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

**ESPÍRITO SANTO.** Assembleia Legislativa. **Lei Complementar LC nº**

**968/2021.** Institui a Microrregião de Águas e Esgoto no Estado do Espírito Santo e sua respectiva estrutura de governança. Disponível em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC9682021.html>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

**ESPÍRITO SANTO.** Assembleia Legislativa. **Lei nº 11.332/2021.** Dispõe sobre

a criação de unidades regionais de gestão de resíduos sólidos, com fundamento na Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e dá providências correlatas. Disponível

em: <<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI113322021.html>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

**GOIÁS.** Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 6.306/2021.**

Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Centro-Oeste e

Centro-Leste no Estado de Goiás e suas respectivas estruturas de governança. Disponível em: <<https://opine.al.go.leg.br/proposicoes/2021006306>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MARANHÃO. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 93/2021**. Institui as microrregiões de saneamento básico do norte maranhense, do sul maranhense, do centro-leste maranhense e do noroeste maranhense. Disponível em: <<https://www.al.ma.leg.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 614/2021**. Dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico no Estado de Mato Grosso, com fundamento nos artigos 2º, XIV, e 3º, VI, “b”, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e do Programa de Incentivo ao Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso (PROSAN/MT), e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/proposicao/?tipoPropositura=1&palavraChave=&numeroPropositura=614&ano=2021&autor=&dataPublicacaoInicio=&dataPublicacaoFim=&search=>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 2.884/2021**. Institui as Unidades Regionais de Saneamento Básico do Estado e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projeto/interna.html?a=2021&n=2884&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projeto/interna.html?a=2021&n=2884&t=PL)>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PARAÍBA. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 168/2021**. Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Alto Piranhas, do Espinharas, da Borborema e do Litoral e suas respectivas estruturas de governança. Disponível em: <<https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doi/2021/junho/diario-oficial-23-06-2021.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 237/2021**. Institui as Microrregiões dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do Oeste, do Centro-leste e do Centro-litoral e suas respectivas estruturas de governança. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-237-2021-parana-institui-as-microrregioes-dos-servicos-publicos-de-abastecimento-de-agua-e-de-esgotamento-sanitario-do-oeste-do-centro-leste-e-do-centro-litoral-e-suas-respectivas-estruturas-de-governanca>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 455/2021.**

Institui as Microrregiões de Água e Esgoto do Sertão e da RMR Pajeú e respectivas estruturas de governança. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=56009&tipo=TEXTOATUALIZADO>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PIAUI. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 246/2019.**

Estabelece a Política Estadual de Saneamento Básico, dispõe sobre normas para cooperação entre o Estado e os municípios e sobre a instituição de Microrregiões de Saneamento Básico, autoriza a exclusão do Estado do Piauí do Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Piauí - CORESA/SUL-PI, altera a Lei Complementar nº 142, de 29 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario.php?dia=20200108>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

PIAUI. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 257/2021.**

Altera a lei complementar nº 246, de 30 de dezembro de 2019, para promover a sua adequação ao novo marco legal dos serviços públicos de saneamento básico e instituir as microrregiões de saneamento básico que especifica. Disponível em: <<https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4728>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa. **Lei nº 4.955/2021.**

Institui a Unidade Regional de Saneamento Básico no Estado de Rondônia. Disponível em: <<https://sapl.al.ro.leg.br/norma/9639>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

RORAIMA. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 300/2021.**

Institui a Microrregião de Água e Esgoto no âmbito do Estado de Roraima e suas respectivas estruturas de Governança, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rr/lei-complementar-n-300-2021-roraima-institui-a-microrregiao-de-agua-e-esgoto-no-ambito-do-estado-de-roraima-e-suas-respectivas-estruturas-de-governanca-e-das-outras-providencias?q=300/2021>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 168/2018.**

Dispõe sobre a região metropolitana do rio de janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do rio de janeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/1865e2c565e1e547832583d1005da99f?OpenDocument>>. Acesso em: 16 nov. 2021.



RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 682/2021**. Institui as Microrregiões de Águas e Esgotos do Centro-Oeste e do Litoral-Seridó e suas respectivas estruturas de governança, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2021/mjj2p7esodv2wcm4jp3qfzjjoq7jt0.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 211/2021**. Autoriza o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/211/AnoProposicao/2021/Origem/Px/Default.aspx>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei Complementar nº 234/2021**. Cria a Unidade Regional de Saneamento Básico Sul - URSB Sul; a Unidade Regional de Saneamento Básico Nordeste - URSB Nordeste; e a Unidade Regional de Saneamento Básico Noroeste e Litoral Norte - URSB Noroeste e Litoral Norte, com fundamento no disposto na alínea “b” do inciso VI do art. 3º da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com a redação dada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, com o objetivo propiciar viabilidade técnica e econômico-financeira ao bloco e garantir, mediante a prestação regionalizada, a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/234/AnoProposicao/2021/Origem/Px/Default.aspx>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SANTA CATARINA. **Decreto nº 1.372/2021**. Define a estrutura da prestação regionalizada dos serviços de saneamento no Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=417302>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 17.383/2021**. Dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, com fundamento nos artigos 2º, inciso XIV, e 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=198980>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

**Journal of Law and Regulation**  
**Revista de Direito Setorial e Regulatório**

**Contact:**

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

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

**E-mail:** [nds@unb.br](mailto:nds@unb.br)

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