

Instrumentos jurídicos de prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico: gestão integrada de acordo com o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil (Lei nº 14.026/2020)



Alexandre Levin

Doutor e Mestre em Direito do Estado (área de concentração Direito Urbanístico) pela PUC-SP. Professor de Direito Administrativo e Ambiental do Curso de Graduação em Direito da Escola Paulista de Direito (EPD). Procurador do Município de São Paulo.

SUMÁRIO. 1 Notas introdutórias. 2 Tipologias para a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico. 3 Criação e gestão das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. 4 Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). 5 Região metropolitana e aglomeração urbana. 6 Microrregião. 7 Competência da unidade territorial para a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico e governança interfederativa. 8 Unidade regional de saneamento básico como forma de prestação regionalizada do serviço de saneamento básico. 9 Prestação regionalizada por meio de blocos de referência. 10 Considerações finais. Referências.

1 Notas introdutórias

A Lei nº 14.026/2020 introduziu significativas alterações na Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil.

Destacar-se-ão, no presente estudo, as alterações relativas à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.

O artigo 3º, inciso VI, do Marco do Saneamento Básico brasileiro, com a redação conferida pela Lei nº 14.026/2020, define *prestação regionalizada* como:

[...] 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.

Os serviços de saneamento básico são: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A lei torna possível a prestação desses serviços de maneira regionalizada, ou seja, Municípios podem unir esforços técnicos e financeiros para que um ou mais dos componentes do serviço de saneamento sejam prestados de forma conjunta às suas respectivas populações.

A finalidade da lei é afastar o risco de má prestação desses serviços, ou mesmo de que não sejam prestados por motivos financeiros e/ou técnicos. São de todos conhecidas a delicada situação fiscal de grande parte dos Municípios brasileiros e a falta de recursos técnicos para fazer frente à necessária expansão dos serviços de saneamento básico, com os quais parte significativa da população brasileira ainda não pode contar.

A legislação busca suprir tais dificuldades, por meio da união de forças das diversas administrações municipais interessadas na

prestação associada desses serviços, a possibilitar compartilhamento de recursos e diminuição dos custos, já que a ampliação do universo de usuários dos serviços gera ganhos decorrentes da economia de escala por parte do(s) prestador(es).

2 Tipologias para a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico

A Lei nº 11.445/2007, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020, prevê, em seu artigo 3º, inciso VI, que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico pode ser estrutura de três formas:

[...]

a) *região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião*: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

b) *unidade regional de saneamento básico*: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

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

Por outro lado, o mesmo diploma estabelece o conceito de serviços públicos de saneamento básico de interesse comum, em seu artigo 3º, inciso XIV, como:

[...]

Serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais.

Isso quer dizer que a lei complementar estadual que cria a região metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião (CF, art. 25, § 3º) pode definir que o serviço de saneamento básico será prestado em conjunto pelos Municípios que compõem a unidade territorial; a lei complementar pode, inclusive, fundamentar a criação da unidade territorial na execução conjunta desse serviço.

É muito comum que os Municípios que integram a unidade territorial compartilhem instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário; o fenômeno da *conurbação*¹, que serve de fundamento para criar a unidade territorial, impede que o serviço de saneamento básico seja prestado de forma isolada. Os mananciais são os mesmos para os diversos Municípios e as redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são comuns, o que os obriga a gerir os serviços de forma conjunta.

1 Françoise Choay explica que o termo *conurbação* foi criado por Patrick Geddes, urbanista de origem escocesa, para designar as aglomerações urbanas que invadem uma região toda, pela influência atrativa de uma grande cidade. O autor usou esse neologismo para designar a grande Londres e as regiões que a cercam, especialmente, Manchester e Birmingham. (CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades – uma antologia*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 2).

Antes de abordar especificamente as regras da Lei nº 11.445/2007 sobre a prestação do serviço de saneamento básico por meio de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, façamos um breve resumo sobre como são criadas e sobre como essas unidades territoriais executam suas funções.

3 Criação e gestão das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões

A criação legal das regiões metropolitanas, fundada no artigo 25, § 3º, da Constituição, é fundamentada em um fenômeno bastante conhecido dos urbanistas e geógrafos – a *conurbação*.

Os tecidos urbanificados de Municípios vizinhos passam a se confrontar uns aos outros, ligados pelos respectivos sistemas viários, em um processo que promove a ligação imediata entre zonas urbanas, sem a interposição das zonas rurais de qualquer um dos envolvidos².

No Brasil, a conurbação é fenômeno socioeconômico que se intensificou, em especial, a partir dos anos sessenta do século passado³,

2 Regina Maria Macedo Nery Ferrari afirma que a “região metropolitana advém de áreas urbanas que se vão aglomerando em torno de um Município, eliminando as áreas rurais, fazendo surgir uma área urbana única, o que vem a exigir a integração da organização, planejamento e execução de função de interesse comum entre todas as unidades componentes”. (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 90).

3 Milton Santos demonstra que a população das Regiões Metropolitanas criadas na década de setenta do século passado (Lei Complementar nº 14/1973) quase dobra seus percentuais em relação à população total entre 1940 e 1980. Em 1980, o percentual de população residente em áreas metropolitanas é de 38,93%, ou seja, quase 40% do contingente populacional brasileiro a residir em apenas nove áreas metropolitanas. (SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993, p. 76).

não obstante o crescimento populacional e espacial das urbes seja fenômeno verificável no país desde a primeira metade daquele século, período em que as cidades brasileiras cresceram espacial e economicamente e passaram a absorver, em curto espaço de tempo, um enorme contingente populacional vindo das zonas rurais⁴.



Fonte: www.senado.leg.br

As zonas urbanas das grandes Capitais cresceram tanto, e tão rapidamente, que se aproximaram das zonas urbanas dos Municípios vizinhos, a promover um processo de continuidade territorial que não leva em consideração os perímetros de cada localidade⁵.

Essas áreas metropolitanas apresentam uma uniformidade urbana que dificulta

a quem transita por seus limites saber onde termina um Município e onde começa o outro. As *cidades*⁶ aderem umas às outras, a ignorar os limites geográficos municipais.

A conurbação faz com que surja o chamado *interesse metropolitano*⁷. O agrupamento urbano observado faz surgir necessidades até então desconhecidas das autoridades locais, competentes para o exercício da função administrativa nos limites geográficos de seus Municípios⁸.

Não é mais adequado se preocupar somente com o transporte público e os sistemas viários e de saneamento básico locais – a interligação entre as cidades é tão intensa, que medidas tomadas pelo Executivo de um Município repercutem diretamente no cotidiano de moradores de cidades vizinhas. O incremento de um corredor de ônibus em uma das cidades da área metropolitana facilita a locomoção de morado-

4 Ainda de acordo com Milton Santos, se o índice de urbanização brasileiro “pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século 19 e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%”. (*Ibidem*, p. 22). E o crescimento do índice de urbanização não cessou, até atingir o percentual de 77,13% em 1991. (*Ibidem*, p. 29).

5 Nas palavras de José Nilo de Castro, “o fenômeno regional é realidade incontestável. A metrópole, com seus problemas, invade as áreas vizinhas, [...] com conurbação policêntrica, revelando-se a região metropolitana grande região urbana”. (CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 371).

6 Segue-se o conceito de *cidade* de José Afonso da Silva, para quem cidade é o “núcleo urbano básico, principal, do Município, porque é sua sede e lhe dá o nome”. (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 160).

7 Para Eros Roberto Grau, os “interesses metropolitanos correspondem a necessidades públicas cujos efeitos extravasam, com intensidade comum, os limites territoriais de competência institucional de várias autoridades e unidades administrativas dentro da metrópole, exigindo, dessa forma, soluções coordenadas e integradas de parte daquelas mesmas autoridades e unidades”. (GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas, sete anos depois*. In: PESSOA, Álvaro (Coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 94.).

8 Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica a conurbação como o processo em que “várias unidades urbanas, cada uma com sua administração própria, formam um aglomerado único que desenvolve uma cópia de problemas comuns, sem estrutura administrativa para solucioná-los”. De acordo com o autor, esse processo explica o surgimento das megalópoles. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 118).

res de Municípios vizinhos que se deslocam diariamente de um local para outro; a melhoria do sistema de distribuição de água potável e coleta de esgoto em uma cidade induz ao incremento dos sistemas de Municípios vizinhos, já que as redes, em razão da conurbação, são interligadas; a Administração Municipal que exerce de forma eficiente seu poder de polícia ambiental protege mananciais que abastecem toda área metropolitana; a política habitacional de uma cidade influi em cidades vizinhas, já que pode provocar migração de contingentes populacionais entre as localidades, em busca de melhores condições de moradia e de maior proximidade com os locais de trabalho; os processos de regularização fundiária levados a cabo em um Município beneficiam os distritos de cidades localizados nas proximidades da área regularizada; o correto tratamento que o lixo produzido em uma cidade recebe pode beneficiar os Municípios limítrofes, já que tende a evitar que resíduos sejam despejados em rios e córregos que atravessam o aglomerado metropolitano; o mesmo aterro sanitário pode servir de destinação final de resíduos provenientes de mais de uma cidade da área metropolitana, o que torna imprescindível o trabalho conjunto de manutenção do equipamento.

Por essa razão, a Constituição Federal de 1988 prevê que os Estados podem criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para executar as funções públicas de interesse comum, surgidas a partir da conurbação (art. 25, § 3º).

Note-se, portanto, que a conurbação faz nascer o interesse metropolitano e este, por sua vez, serve de fundamento para a criação da região metropolitana, da aglomeração urbana e da microrregião.

4 Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015)

Com o intuito de uniformizar a instituição e a gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em todo o território

nacional, a União, com base na sua competência para prescrever normas gerais de direito urbanístico (CF, art. 24, inc. I) e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (CF, art. 21, inc. XX), editou a Lei nº 13.089/2015, autodenominada *Estatuto da Metrópole*.

O diploma estabelece “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados”, bem como “normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa” (Lei nº 13.089/2015, art. 1º).

5 Região metropolitana e aglomeração urbana

O Estatuto da Metrópole define, no seu artigo 2º, o conceito de aglomeração urbana (inc. I) e de região metropolitana (inc. VII).

Para a lei, *aglomeração urbana* é a:

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

Já a *região metropolitana* é a:

[...] unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

Vê-se que o legislador federal buscou definir com exatidão conceitos que já vinham sendo tratados amiúde pela doutrina⁹, por

9 José Afonso da Silva define região metropolitana como

leis complementares e até por Constituições Estaduais¹⁰.



Fonte: www.vilavelha.es.gov.br

“um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município”. A existência de um Município central seria a principal diferença entre a região metropolitana e a aglomeração urbana, já que esta não conta com uma cidade núcleo. Já as *microrregiões*, para o autor, são formadas por “grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana”. (SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 156). Para Milton Santos, um dos elementos essenciais da região metropolitana é a existência de um Município núcleo, que lhe dá o nome, dotado de uma área bem maior que as dos demais Municípios. (SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993, p. 75).

- 10 A Constituição do Estado de São Paulo define *região metropolitana* como o “agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes” (art. 153, § 1º). Já a *aglomeração urbana* é, para a Carta Paulista, o “agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes” (art. 153, § 2º). A *microrregião* é definida como o “agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional

Faz-se necessário, porém, uma leitura atenta dos demais conceitos legais trazidos pelo artigo 2º do Estatuto para traçar um diferencial mais claro entre as duas espécies. De fato, o dispositivo prevê, também, os conceitos de *metrópole* e de *área metropolitana*.

Metrópole, para a Lei nº 13.089/2015, é o:

[...] espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (inc. V)

E *área metropolitana* é a:

[...] representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território. (inc. VIII)

de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional” (art. 153, § 3º). Nota-se que a região metropolitana se diferencia das demais pela destacada expressão nacional, pela elevada densidade demográfica e pela significativa conurbação, mas a integração socioeconômica entre os Municípios integrantes está presente também na aglomeração urbana e na microrregião. Essa integração faz nascer a necessidade de planejar ações conjuntas, com vistas à execução de funções públicas de interesse comum. Nas palavras de Nelson Nery Costa, as dimensões dos grandes centros urbanos “ultrapassam as fronteiras municipais, abarcando vários locais limítrofes. Sem que seja de direito, há uma verdadeira anexação dos Municípios menores e circunvizinhos ao maior e mais rico”. (COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 93).

Entende-se desses preceitos que a diferença entre região metropolitana e aglomeração urbana é a existência de uma metrópole¹¹, que constitui um espaço urbano com elevada densidade populacional, intensa conurbação, presença de deslocamentos pendulares no seu território – ou seja, trabalhadores que moram em uma cidade e trabalham na outra, e vice-versa – e significativa influência nacional, do ponto de vista político e econômico. As cidades limítrofes e conurbadas, caso constituam uma metrópole, dão ensejo à criação de uma *região metropolitana*.

Já as cidades limítrofes que não constituem metrópole, mas que mantêm entre si forte integração socioeconômica, a ponto de fazer surgir a necessidade de realizar funções públicas de interesse comum, dão margem à criação de uma *aglomeração urbana*.

Não obstante o esforço hermenêutico, o fato é que a diferenciação entre os conceitos perde importância em razão do tratamento equivalente que o Estatuto da Metrópole confere às duas espécies de unidades territoriais. As regras de governança interfederativa são comuns (Lei nº 13.089/2015, art. 6º a 8º); os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado são os mesmos (art. 9º); e tanto a região metropolitana quanto a aglomeração urbana devem contar com um plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual (art. 10).

6 Microrregião

O conceito de *microrregião*, por sua vez, não consta da Lei nº 13.089/2015; trata-se de omissão injustificável por parte do legislador, já que a Constituição Federal a ela se refere expressamente (CF, art. 25, § 3º). Perceba que o Texto Constitucional trata a re-

gião metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião como agrupamentos de Municípios limítrofes, que devem planejar e executar funções públicas de interesse comum. Qual seria, então, a diferença entre elas?

O Estatuto da Metrópole faz pouquíssimas referências à microrregião. Em primeiro lugar, a lei prevê que, “além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas”, suas disposições são aplicáveis às microrregiões “no que couber” (Lei nº 13.089/2015, art. 1º, § 1º, inc. I). O texto leva a crer que há diferenças entre, de um lado, região metropolitana e aglomeração urbana e, de outro, microrregiões, a ponto de ser diverso o regime jurídico a elas aplicável.

Por outro lado, a lei federal estabelece que cabe ao colegiado da microrregião “decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto” (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, parágrafo único). Isto é, o plano de desenvolvimento integrado não é obrigatório para as microrregiões, como é para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 10).

Há, no entanto, equivalência quanto à criação: a necessidade de estudos técnicos prévios e de audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial é exigência comum às três espécies (Lei nº 13.089/2015, art. 3º, § 2º).

Vê-se que a Lei nº 13.089/2015 tratou as microrregiões como uma categoria à parte de unidade territorial. Dentre as espécies indicadas no artigo 25, § 3º, da Constituição, a microrregião é aquela que não possui uma integração socioeconômica tão significativa entre os Municípios, a ponto de ser dispensável a edição do plano de desenvolvimento integrado.

Ou seja, algumas funções públicas podem e devem ser executadas em conjunto – inclusive os serviços de saneamento básico –, com vistas ao desenvolvimento das cidades integrantes da microrregião, mas a execução

11 A metrópole recebe o nome da cidade principal: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre etc.

isolada de serviços públicos por cada uma das localidades não provoca os mesmos impactos que seriam causados caso se tratasse de uma região metropolitana ou de uma aglomeração urbana.

Não há, entre os Municípios que compõem a microrregião, a intensa continuidade urbana encontrável na região metropolitana e na aglomeração urbana, daí a desnecessidade de previsão de um plano urbanístico integrado. As microrregiões também são formadas por Municípios limítrofes (CF, art. 25, § 3º), mas não há o mesmo fenômeno conurbatório encontrável nas áreas metropolitanas.

7 Competência da unidade territorial para a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico e governança interfederativa

Vê-se, portanto, que a necessidade de prestar o serviço de saneamento básico de forma conjunta faz nascer o interesse metropolitano, a justificar a criação da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião.

Na hipótese de prestação do serviço de saneamento básico de interesse comum, a titularidade dos serviços será conjunta, isto é, será compartilhada entre o Estado criador da unidade territorial e os Municípios que a integram (Lei nº 11.445/2007, art. 8º, inc. II). O dispositivo está de acordo com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADIn 1842/RJ¹², de acordo com o qual o Estado que cria a região metropolitana ou a aglomeração urbana não é o titular exclusivo do serviço de saneamento; a titularidade deve ser exercida pelo ente criado pela lei complementar, nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal.

Em outras palavras, a competência deve ser executada pelo ente criado para exercê-la (região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião), que conta com instâncias executivas e colegiadas para tanto, compostas por representantes de todos os entes federados integrantes (Lei nº 13.089/2015, art. 7º-A e 8º)¹³.

Não há transferência de titularidade para o Estado: as licitações e concessões necessárias à execução dos serviços de saneamento, por exemplo, devem ser realizadas pelo ente metropolitano, e não pelo Poder Público estadual. O poder concedente será o ente metropolitano (região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião) e não o Estado que o criou por meio de lei complementar. Essa gestão conjunta é denominada pelo Estatuto da Metrópole de *governança interfederativa* (Lei nº 13.089/2015, art. 3º, § 1º, e arts. 6º a 8º).

As decisões são tomadas por uma ins-

13 Nada impede que essas instâncias administrativas do ente metropolitano sejam assessoradas tecnicamente por uma entidade autárquica, criada por lei para essa finalidade, como é o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, cuja gestão compete: I – à Assembleia Metropolitana; II – ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; e III – à Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Lei Complementar nº 89/2006 do Estado de Minas Gerais, art. 4º). O importante é que as deliberações sobre as diretrizes da política metropolitana sejam tomadas por órgão colegiado, composto por representantes de todos os entes federados que integram a unidade territorial, como quer o Estatuto da Metrópole (art. 8º). Da mesma forma, a Lei Complementar nº 184/2018 do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cria o *Instituto Rio Metrópole*, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo Conselho Deliberativo (art. 13).

12 Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn 1842/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 06/03/2013, DJe 13/09/2013.

tância executiva, composta por representantes do Estado e dos Municípios que compõem a unidade territorial (Lei nº 13.089/2015, art. 8º, inc. I), ainda que a representação nesse órgão não precise ser paritária, conforme decidido pelo STF no julgamento da ADIn 1842/RJ. Ou seja, o voto do Estado criador da unidade territorial e/ou dos Municípios com maior população podem ter um peso maior do que as localidades com menores recursos¹⁴.

A alocação de recursos pelos Municípios integrantes da região metropolitana também pode ser desigual, tendo em vista a disponibilidade financeira de cada um, mas todos devem ter participação nas instâncias decisórias. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole determina que a tomada de decisões e as responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesses comum devem ser compartilhadas entre o Estado e os Municípios que compõem o ente metropolitano (Lei nº 13.089/2015, art. 7º-A).

Por outro lado, como bem observam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, o STF já assentou que a participação dos Municípios, indicados pela lei complementar estadual como integrantes do ente metropolitano (CF, art. 25, § 3º), é compulsória e independe de manifestação de vontade de cada qual ou de consulta plebiscitária às suas respectivas populações¹⁵.

Não há, de fato, invasão à autonomia municipal pela lei complementar estadual que impõe a participação de Municípios em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, já que tal possibilidade decorre de mandamento constitucional (CF, art. 25, § 3º), desde que esteja presente o interesse metropolitano que justifique sua criação, como é caso da necessidade de prestação regionalizada do serviço de saneamento básico¹⁶.

Nesse sentido, o artigo 8º-A da Lei nº 11.445/2007, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 14.026/2020, deve ser interpretado nos seus devidos termos. O dispositivo prevê ser facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação obrigatória. Isso significa que os Municípios e o Distrito Federal – competentes para o exercício da titularidade em âmbito local (Lei nº 11.445/2007, art. 8º, inc. I) – podem ou não aderir à prestação regionalizada nas formas de *unidade regional de saneamento básico* ou de *bloco de referência* (Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inc. VI, *b* e *c*), mas sua inclusão em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião é obrigatória, e decorre de sua inserção na unidade territorial, por meio da lei complementar estadual criadora (CF, art. 25, § 3º).

14 Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn 1842/RJ, decidiu que a participação dos entes federativos nos colegiados das regiões metropolitanas não precisa ser paritária, “desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente”. Ou seja, “a participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto”. (ADIn 1842/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 06/03/2013, DJe 13/09/2013).

15 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 833.

16 Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn 796/ES, que julgou inconstitucional dispositivo da Constituição Estadual do Espírito Santo que prevê consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (STF, ADIn 796/ES, Relator Ministro Néri da Silveira, j. 02/02/1998, DJ 17/12/1999), e o acórdão proferido na ADIn 1841/RJ, que julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que prevê que a participação de qualquer Município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião depende de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal (STF, ADIn 1841/RJ, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 01/08/2002, DJ 20/09/2002).

A governança interfederativa das unidades territoriais compreende, ainda, órgão colegiado com função deliberativa, que conta com representação da sociedade civil (Lei nº 13.089/2015, art. 8º, inc. II). Assim, fica garantida a participação da sociedade civil na definição das diretrizes que regem a prestação serviços públicos de saneamento básico de interesse comum. Os órgãos deliberativos contam com o apoio de órgão técnico-consultivo (Lei nº 13.089/2015, art. 8º, inc. III) e de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (art. 8º, inc. IV), essencial para controlar a aplicação dos recursos provenientes de cada um dos entes que compõem a unidade territorial urbana.

Cabe ressaltar que a amplitude dos serviços a serem prestados de forma integrada depende da lei complementar estadual que cria a região metropolitana ou a aglomeração urbana: é a lei que cria a unidade territorial que prevê qual ou quais dos serviços indicados no artigo 3º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007¹⁷ será ou serão objeto de execução conjunta pelos Municípios integrantes.

8 Unidade regional de saneamento básico como forma de prestação regionalizada do serviço de saneamento básico

A prestação regionalizada de um ou mais componentes dos serviços de saneamento básico pode ser estruturada mediante a criação de *unidade regional de saneamento básico*, criada pelos Estados mediante lei ordinária (Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inc. VI, b, incluído pela Lei nº 14.026/2020). Ou seja, lei estadual pode criar agrupamento de Municípios – não necessariamente limítrofes –, a fim de que um ou mais serviços de saneamento básico sejam prestados de forma integrada.

Note que, para a criação de unidade regional de saneamento básico, não se faz necessária a existência do interesse metropolitano, que justifica a criação das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, mesmo porque não se exige que os Municípios sejam limítrofes (Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inc. VI, b). Por isso, a adesão dos Municípios à prestação integrada é facultativa (Lei nº 11.445/2007, art. 8º-A). Não há a necessidade de compartilhar instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário – o que justificaria a inclusão obrigatória do Município em região metropolitana ou aglomeração urbana (CF, art. 25, § 3, e Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inc. XIV).

Ou seja, o Município pode aceitar sua inclusão na unidade regional de prestação integrada: essa decisão decorre de sua competência discricionária e será fundamentada, portanto, em critérios de conveniência e oportunidade. Caso o Município, por exemplo, precise tornar a prestação do serviço por empresa concessionária técnica e economicamente viável em seu território, ele pode aderir à unidade regional (Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inc. VI, b). O aumento da escala pode tornar a execução do serviço atraente para a iniciativa privada, o que, muitas vezes, não ocorre na hipótese de prestação individualizada. A concessão pode não ser viável economicamente para uma localidade, mas se tornar interessante no caso de agrupamento de Municípios.



17 Abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Cabe destacar que a Lei nº 11.445/2007 exige que as unidades regionais de saneamento básico apresentem sustentabilidade econômico-financeira e contemplem, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana (art. 8º, § 2º, com redação pela Lei nº 14.026/2020). A Lei Geral do Saneamento Básico, portanto, estimula a participação de pelo menos uma região metropolitana na unidade territorial, com vistas a aumentar as vantagens decorrentes da economia de escala.

O mesmo dispositivo dispõe ser facultada a integração de titulares dos serviços de saneamento à unidade regional, ou seja, Municípios que não foram incluídos na unidade pela lei estadual ordinária podem fazê-lo, com o intuito de gozar das vantagens decorrentes da integração (Lei nº 11.445/2007, art. 8º, § 2º, *in fine*).

Por último, destaca-se que, nos termos do que prescreve o artigo 8º, § 3º, da Lei nº 11.445/2007, a estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico segue as mesmas regras da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole, arts. 6º a 8º), aplicáveis às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que já foram objeto de análise neste trabalho.

9 Prestação regionalizada por meio de blocos de referência

A prestação regionalizada de um ou mais dos componentes dos serviços públicos de saneamento básico também pode ser realizada por intermédio dos *blocos de referência* (Lei nº 11.445/2007, art. 3º, inc. VI, c).

Trata-se de agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos moldes do disposto no artigo 52, § 3º, da Lei nº 11.445/2007. Esse dispositivo permite à União estabelecer blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, de forma subsidiária aos Estados.

Isso significa que, se os Estados não criarem, por lei ordinária, as unidades regionais de saneamento básico, pode a União criar os blocos de referência, a permitir que os serviços de saneamento sejam prestados de forma integrada por diferentes Municípios, o que aumenta a escala do serviço e permite que localidades carentes de recursos técnicos e financeiros se associem com urbes maiores, a viabilizar o acesso de toda a população ao saneamento de qualidade.

Aqui também inexistente o interesse metropolitano, a justificar a criação de região metropolitana e/ou aglomeração urbana e a consequente inclusão obrigatória da urbe à unidade territorial. Mas a Lei nº 11.445/2007, ao fornecer aos Municípios a oportunidade de integrar bloco de referência criado pela União, estimula a prestação integrada dos serviços de saneamento básico, em respeito à diretriz prevista no artigo 49, inciso XIV, da Lei nº 11.445/2007, com texto incluído pela Lei nº 14.026/2020, que prevê, como um dos objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, “a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco”.

E, assim como na unidade regional de saneamento básico, o ingresso do Município no bloco de referência é facultativo (Lei nº 11.445/2007, art. 8º-A), em respeito à autonomia administrativa municipal, prevista constitucionalmente (CF, art. 18), e à regra que prevê a competência municipal para prestar serviços públicos de interesse local (CF, art. 30, inc. V, e Lei nº 11.445/2007, art. 8º, inc. I).

10 Considerações finais

A Lei nº 14.026/2020 introduziu importantes mudanças no texto da Lei nº 11.445/2007. Dentre elas, estão as regras que estimulam a prestação integrada dos serviços de saneamento básico.

Não há dúvida de que o legislador pretendeu fomentar a execução conjunta desses serviços, tendo em vista que um dos princípios fundamentais da Lei nº 11.445/2007 é, justamente, o estímulo à “prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (art. 2º, inc. XIV, com redação pela Lei nº 14.026/2020).

A prestação individualizada pode impedir que Municípios com menor capacidade financeira obtenham sucesso nas suas metas de universalização, já que, muitas vezes, não constituem polos de atração para empresas ou consórcios de empresas interessados na prestação indireta do serviço via contratos de concessão. Sua integração a Municípios maiores e com maior capacidade técnico-financeira tende a fazer com que os benefícios da delegação alcancem também suas populações.

A Lei nº 11.445/2007, portanto, prevê, ao lado de instrumentos jurídicos existentes há tempos no direito brasileiro, como a gestão associada via consórcio público ou via convênio de cooperação (art. 3º, inc. II, e art. 8º, § 1º) e as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (CF, art. 25, § 3º), a possibilida-

de de aplicação de novos mecanismos, como a *unidade regional de saneamento básico* e o *bloco de referência*, com vistas à prestação integrada e à universalização do serviço de saneamento básico no Brasil.

Nesse sentido, vale destacar a regra constante do artigo 50, § 1º, da Lei nº 11.445/2007, com redação incluída pela Lei nº 14.026/2020, que estabelece prioridade para os investimentos de capital que viabilizem a prestação de serviços regionalizada, por meio de blocos regionais, nas situações em que a sustentabilidade econômico-financeira do bloco não for alcançada apenas com recursos oriundos de tarifas ou taxas, mesmo após o agrupamento com outros Municípios do Estado. Busca-se, assim, garantir o atendimento às urbes com maiores déficits de saneamento, cujas populações não tenham capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.

A união de esforços por intermédio dos instrumentos jurídicos integrativos incluídos no Marco Legal do Saneamento pela Lei nº 14.026/2020 contribui para viabilizar a expansão dos serviços e ajuda a suprir as carências financeiras de grande parte dos Municípios brasileiros.

Referências

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades – uma antologia*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GRAU, Eros Roberto. Regiões metropolitanas, sete anos depois. In: PESSOA, Álvaro (Coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

LEVIN, Alexandre. Estatuto da metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. *Revista Brasileira de Infraestrutura- RBINF*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 73-99, jan./jun. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.