

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Raphaella Miranda Cruz

**A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços públicos de saneamento e a  
Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento Básico**

BELO HORIZONTE

2021

Raphaella Miranda Cruz

**A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços públicos de saneamento e a  
Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal do Saneamento Básico**

Artigo elaborado pela aluna Raphaella Miranda Cruz ao Curso de Especialização em Direito Administrativo da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Professora Cristiana Fortini.

BELO HORIZONTE

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

C955p Cruz, Raphaella Miranda

A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços públicos de saneamento e a Lei nº 14.026/2020 - Novo Marco Legal do Saneamento Básico [manuscrito] / Raphaella Miranda Cruz.-- 2021.

31 f.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito administrativo - Brasil 2. Saneamento  
3. Autonomia municipal 4. Saneamento - Legislação - Brasil 5. Serviço público I. Silva, Cristiana Maria Fortini Pinto e II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito III. Título

CDU: 351.77(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

### FOLHA DE APROVAÇÃO

A prestação regionalizada e a gestão associada dos serviços  
públicos de saneamento e a Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco Legal  
do Saneamento Básico

**RAPHAELLA MIRANDA CRUZ**

Monografia submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovada em 10 de setembro de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof.ª Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva - Orientadora  
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto  
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. André Almeida Villani

Belo Horizonte, 10 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior, em 15/09/2021, às 18:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva, Professora do Magistério Superior, em 15/09/2021, às 19:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por André Almeida Villani, Usuário Externo, em 16/09/2021,

13/10/21, 10:47

SEI/UFMG - 0965048 - Folha de Aprovação



às 12:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0965048 e o código CRC 240BFF98.

Referência: Processo nº 23072.248599/2021-55

SEI nº 0965048

## **RESUMO**

Em julho de 2020 foi publicada a Lei nº 14.026, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico e trouxe mudanças referentes à regulação, prestação e gestão dos serviços de saneamento básico, considerados como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Dentre as inovações do chamado Novo Marco Legal do Saneamento, o conceito de gestão associada foi atualizado e novas formas de prestação regionalizada foram propostas. Além disso, a prestação regionalizada dos serviços passou a ser considerada como princípio fundamental, tendo em vista a busca pela universalização dos serviços de saneamento. Nesse contexto, o presente artigo procurou verificar as propostas de prestação e de gestão dos serviços do Novo Marco Legal do Saneamento, a partir de uma interpretação teórica com uma vertente jurídico-dogmática, do tipo diagnóstico, e tendo como base, principalmente, leis, jurisprudência e doutrina. Verificou-se, apesar de alguns questionamentos sobre a autonomia dos titulares, um grande incentivo para a governança interfederativa buscando a sustentabilidade econômica, a uniformização do planejamento e da prestação de serviços por meio de uma atuação conjunta dos Municípios.

**PALAVRAS-CHAVE:** Novo Marco Legal do Saneamento, saneamento básico, prestação regionalizada, gestão associada, titularidade.

## **ABSTRACT**

The law n° 14.026, published in July 2020, updated the Legal Framework for Basic Sanitation and the required changes to the regulation, provision and management of basic sanitation services, considered as drinking water supply, sanitary sewage, urban cleaning and solids waste management and urban stormwater drainage and management. Among the innovations of the so-called New Legal Framework for Sanitation Legal Sanitation, the associated management concept was updated and new forms of regionalized provision were proposed. In addition, the regionalized provision of services came to be considered as a fundamental principle in the quest of the universalization of sanitation services. In this context, this article is worth checking the proposals for the provision and management of services under the New Legal Framework for Sanitation, based on a theoretical interpretation with a legal-dogmatic approach, of the diagnostic type and based mainly on laws, jurisprudence and doctrine . It was found, despite some questions about the autonomy of the holders, a great incentive for inter-federative governance seeking the economy, the standardization of planning and provision of services through a joint action of the Municipalities.

**KEYWORDS:** New Legal Framework for Sanitation, basic sanitation, regionalized provision, associated management, ownership.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL</b>	<b>10</b>
<b>3. A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E AS FORMAS DE GESTÃO ASSOCIADA NO NOVO MARCO</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Da titularidade dos serviços de saneamento básico</b>	<b>13</b>
<b>3.2 Das formas de prestação regionalizada</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Da gestão associada mediante consórcios públicos</b>	<b>15</b>
<b>3.3 Da extinção dos contratos de programa</b>	<b>18</b>
<b>4. A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA ENQUANTO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL</b>	<b>18</b>
<b>5. A GESTÃO ASSOCIADA E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS</b>	<b>20</b>
<b>6. CONCLUSÃO</b>	<b>29</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>31</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A prestação e a gestão dos serviços de saneamento básico vêm sendo analisadas ao longo dos anos em razão das peculiaridades que apresentam. Os municípios, enquanto titulares dos serviços públicos considerados de interesse local, acabam por dividir competências com os Estados e a União à luz do art. 23, IX (competência comum), e do art. 241 da Constituição Federal, que traz os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados como instrumentos de gestão associada. Por outro lado, a Carta Magna também traz a possibilidade de instituição de regiões metropolitanas e microrregiões pelos Estados conforme o art. 25, §3º, que implica uma prestação de serviços públicos de forma interfederativa, considerando nestes casos o interesse comum dos municípios integrantes.

Conforme destaca o Professor Carlos Ari Sundfeld, ao longo do tempo, a regionalização tem se destacado em razão, principalmente, do crescimento urbano, que acaba por unificar os serviços em Municípios limítrofes, nos quais se faz necessário o planejamento em conjunto, uma vez que uma gestão infere diretamente em outra.

[...] a urbanização acelerada das últimas décadas colocou em xeque o caráter exclusivamente local do saneamento e hoje se discute se, no setor, existe espaço para um serviço público de titularidade estadual ou se tudo continua sendo municipal - e aí os Municípios terão de encontrar uma fórmula jurídica para acertar seus interesses e atuar em conjunto.<sup>1</sup>

A Lei nº 11.445/2007, chamada de Marco do Saneamento, em consonância com entendimento constitucional, já apresentava os conceitos de prestação regionalizada como aquela “prestação de serviço de saneamento básico em que único prestador atende a dois ou mais titulares” e de gestão associada como uma “associação voluntária entre entes federativos, por meio de convênio de cooperação ou de consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição”.

Após importantes debates, foi publicada a Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020, que atualizou o Marco Legal do Saneamento Básico e trouxe mudanças referentes à regulação, prestação e gestão dos serviços de saneamento básico, considerados como abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Neste contexto, a prestação regionalizada foi incluída no

---

<sup>1</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Prefácio. In PICININ; FORTINI.(orgs.). *Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

art. 2º da Lei como princípio fundamental para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico buscando ganhos de escala, viabilidade técnica e econômico-financeira, além de contribuir para universalização do acesso.

Nesse sentido, a nova Lei define a prestação regionalizada como:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se

[...]

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei 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;

Verifica-se que a Lei inova em duas propostas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, com a formação das unidades regionais de saneamento instituídas pelos Estados mediante lei ordinária e os chamados blocos de referência estabelecidos pela União de forma subsidiária aos Estados.

Pois bem, em diversos pontos ao longo do texto do Novo Marco, é possível identificar o direcionamento dos Municípios para as prestações conjuntas, principalmente nas organizações estabelecidas pelos Estados ou pela União. A participação nos agrupamentos se dará livremente por cada Município, enquanto titular do serviço. Há, porém, um forte incentivo na lei que passa a buscar a prestação conjunta enquanto princípio fundamental do saneamento e não mais como simples alternativa para situações de interesse comum, vinculando inclusive a associação do Município como critério para o repasse de recursos federais destinados ao investimento no setor.

A prestação de serviços de maneira associada entre os municípios traz como consequência questionamentos sobre a forma de gerenciamento do saneamento, uma vez que o Município, enquanto titular e responsável por garantir a efetividade do serviço prestado em seu território, tem o poder de tomar decisões que julgar adequadas para atendimento das necessidades locais. No entanto, quando a prestação ultrapassa os limites dos municípios, seja

por aspectos físicos ou econômicos, as formas de gestão são necessariamente impactadas, tornando-se necessária uma atuação conjunta entre Municípios interessados ou até mesmo entre Municípios e Estados, considerando então como gestão associada entre os entes.

Esta integração acontece no contexto do Estado Democrático de Direito no qual a atuação individual dos entes administrativos é substituída por uma administração concertada ou consensual, verificada no chamado federalismo cooperativo já consagrado na Constituição de 1988. Conforme ensina o Professor Eurico Bittencourt Neto<sup>2</sup>, os múltiplos acordos travados entre pessoas jurídicas estatais, como contratos, convênios e consórcios públicos, além de outros instrumentos de cooperação e coordenação administrativa, configuram a chamada concertação interadministrativa.

Nesse sentido, a própria Lei nº 14.026/2020 altera a definição de gestão associada, que passa a ser entendida como: “associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal”. Ou seja, a gestão deixa de depender do prestador e parte diretamente dos administradores buscando uma solução conjunta, exemplo direto e alinhado à administração pública contemporânea.

O objetivo do presente artigo é então verificar como a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento, bem como a gestão associada dos entes federados, foram tratadas no Novo Marco Legal do Saneamento e se ferem de alguma forma o pacto federativo ou restringem a autonomia dos Municípios enquanto titulares dos serviços, além da constitucionalidade dessas novas propostas trazidas pela Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020.

## **2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**

A universalização do acesso aos serviços de saneamento, bem como a integralidade, realização dos serviços de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, adoção de técnicas que considerem peculiaridades locais e regionais, eficiência e sustentabilidade são alguns dos princípios fundamentais do saneamento básico, previstos na Lei nº 11.445/2007, em complemento aos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública.

Dessa forma, a preocupação com a ampliação do acesso ao saneamento básico no Brasil vem sendo destacada desde a publicação do chamado primeiro Marco do Saneamento.

---

<sup>2</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2017, p. 198.

Conforme destaca Borelli<sup>3</sup>, até a Lei nº 11.445/2007, verificam-se alguns momentos de organização da prestação do saneamento no Brasil.

A primeira fase se dá com o início do processo de urbanização e o crescimento dos centros urbanos, na segunda metade do século XIX, quando foram realizadas as primeiras obras de saneamento urbano. Neste período o setor era essencialmente privado.

Porém, com a crise de 1929 e a Primeira Guerra Mundial, uma nova etapa se inicia com maior participação do Estado no setor e a realização de ações com bases em diretrizes nacionais de saúde pública. Assim, foram criadas autarquias municipais para a prestação direta dos serviços, porém com o apoio e conforme políticas da União, que ocupava papel centralizador.

Diante das críticas ao modelo de administração municipal e novas formas de financiamento que incentivaram a autonomia dos serviços, verificou-se, na segunda metade do século XX, a expansão das empresas de saneamento com estrutura e gestão mais modernas.

Entre 1971 e 1986 prevaleceu o Plano Nacional de Saneamento – Planasa, financiado pelo Banco Nacional de Habitação e caracterizado pela centralização das políticas públicas nas esferas federal e estadual, uma vez que direcionava a transferência dos recursos e da prestação dos serviços para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs. Assim, conforme Borelli os Municípios tinham pouco ou nenhum poder de decisão, na medida que “aos Municípios restou a operação excepcional da infraestrutura de prestação dos serviços, apenas enquanto não transferidas às empresas estaduais de saneamento”<sup>4</sup>.

Apesar de alguns apontamentos negativos do PLANASA, como o déficit gerado para as CESB, além da pouca ou nenhuma autonomia dos Municípios na gestão dos serviços, merece destaque a expansão da rede água no período que vigorou o plano. Conforme Jorge<sup>5</sup>, o país chegou à década de 80 com um atendimento de 80% da população urbana com acesso ao abastecimento de água.

A prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto foi incentivada pelo plano na medida em que as Companhias Estaduais operavam sistemas interligados entre os municípios que haviam concedido os serviços, adotando uma estrutura tarifária única por meio do subsídio

---

<sup>3</sup> BORELLI, Raul Felipe. *Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico*. 2010. São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>. Acesso em 24/03/2021.

<sup>4</sup> BORELLI, Raul Felipe. *Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico*. 2010. São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>. Acesso em 24/03/2021.

<sup>5</sup> JORGE, Wilson Edson. *A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64*. 1992. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/136178/131992>. Acesso em 11/07/2021.

cruzado entre as localidades. Essa forma de cobrança possibilita a construção e operação de redes de abastecimento de água e coleta de esgoto a preços mais acessíveis em municípios mais pobres onde o custo de implementação e manutenção dos sistemas é mais alto.

Diante deste cenário, a Lei nº 11.445/2007, chamada de Marco do Saneamento, trouxe a definição de prestação regionalizada como aquela em que único prestador atende a dois ou mais titulares, exatamente como ocorria em todo o país com as CESBs. Antes, porém, a relação entre os municípios, titulares do serviço, e as Companhias Estaduais carecia de uma institucionalização mais formal. A lei fez alusão aos chamados contratos de programa nos arts. 10 e 16, uma modalidade de contrato celebrado exclusivamente entre os entes da federação, que dispensa a licitação e que, por isso, na prática, acaba promovendo a manutenção da prestação dos serviços pelas CESBs na maioria dos municípios.

Completando o entendimento da época, o art. 13 da Lei nº11.107/2005, que trata dos consórcios públicos, explica que:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Nesse sentido, pontuam Vanzella e Borges<sup>6</sup> que o objetivo da Lei nº 11.445/2007 era permitir certas economias às empresas estatais com o atendimento de diversos municípios em uma mesma região de fato, uma unidade da empresa, mediante contratos de programa. Ressaltam, ainda, que “até o Novo Marco, a prestação regionalizada foi, na prática, uma ferramenta de estatização do setor de saneamento básico”.

No entanto, apesar dos investimentos realizados no setor nos últimos anos (aproximadamente R\$ 65 bilhões de 2014 a 2018), conforme dados do Instituto Trata Brasil<sup>7</sup>, a partir das informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS de 2019 (última atualização), em 2018, 83,7% dos brasileiros eram atendidos com abastecimento de água tratada e 54,1% teriam acesso à coleta de esgoto, porém somente 49,1% da população teriam tratamento do esgoto que foi coletado. Isso representa uma população de quase 100

---

<sup>6</sup> VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo; BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In *O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação), 1.ed. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. São Paulo, 2020.

<sup>7</sup> INSTITUTO TRATA BRASIL. *Principais estatísticas no Brasil – água, esgoto*. Trata Brasil, 2021. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>. Acesso em 20/06/2021.

milhões de brasileiros ainda sem coleta de esgoto e aproximadamente 35 milhões de brasileiros sem água tratada disponível.

### **3. A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA E AS FORMAS DE GESTÃO ASSOCIADA NO NOVO MARCO**

#### **3.1 Da titularidade dos serviços de saneamento básico**

Imperativo ressaltar que até a publicação do Novo Marco não havia indicação expressa de titularidade dos serviços públicos de saneamento, uma vez que, o art. 23, IX da Constituição Federal prevê a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para promover melhorias nas condições de habitação e saneamento básico e a Lei 11.445/2007 foi omissa nesse ponto.

Dessa forma, os Municípios eram considerados por parte da doutrina como titulares desses serviços públicos, à luz do art. 30, inciso V, da Constituição, que determina a competência municipal para organizar e prestar os serviços de interesse local (que seria o caso dos serviços de saneamento dentro dos limites municipais).

De outro lado, a Constituição traz ainda a possibilidade de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, ampliando o entendimento de que estariam abrangidos nesses casos a prestação dos serviços de saneamento quando a infraestrutura ultrapassa o território do Município com as redes de abastecimento de água ou de coleta de esgoto interligadas. Assim, a instituição da região se dá mediante lei complementar estadual e o Estado passa a compartilhar a titularidade dos serviços prestados juntamente com os Municípios que são obrigatoriamente integrados (participação compulsória dos Municípios que forem relacionados pelo Estado).

O entendimento sobre os serviços considerados de interesse comum foi firmado no STF no julgamento da ADI 1842, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, conforme a seguir:

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

[...]

Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os

limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico.

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.<sup>8</sup>

Nesse sentido, a Lei nº 14.026/2020, seguindo o entendimento atual, determinou expressamente no art. 8º que os Municípios e o Distrito Federal exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico no caso de interesse local e o Estado, em conjunto com os Municípios, o faz nos casos de interesse comum das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, encerrando os questionamentos sobre o tema.

### **3.2 Das formas de prestação regionalizada**

Pois bem, além das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o Novo Marco do Saneamento trouxe ainda duas novas propostas de prestação regionalizada: a unidade regional de saneamento básico e o bloco de referência.

A referida Lei define no art.3º, VI, b) a unidade regional como aquela instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída de Municípios não necessariamente limítrofes e determina como objetivos o atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública ou dar viabilidade econômica e técnica as Municípios menos favorecidos.

O art. 8º, §2º também da Lei nº 14.026/2020 reafirma que as unidades regionais devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, uma região metropolitana. Além disso, os Estados terão um ano a partir da publicação do novo marco (15 de julho de 2020) para o estabelecimento das unidades, conforme determina o Decreto nº 10.588/20, pois, na hipótese de descumprimento do prazo, caberá à União o estabelecimento dos blocos de referência.

Assim como as unidades regionais, os blocos de referência também constituem agrupamentos de Municípios não necessariamente limítrofes, porém são estabelecidos pela União de forma subsidiária aos Estados conforme do §3º do art. 52 da Lei nº 14.026/2020. O

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842*. Relator: Min. Luiz Fux. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 6/3/2013. Publicação no Dje em: 16/9/2013.

art. 3º, VI, c), estabelece ainda que o bloco de referência é formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

A partir das possíveis organizações da prestação do saneamento básico em região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião, unidade regional de saneamento básico, bloco de referência, conforme o art. 3º do Novo Marco do Saneamento, questiona-se então de que forma pode ser realizada a gestão interfederativa dessas associações.

Importante destacar que os parâmetros da governança interfederativa são estabelecidos na Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole, que determina para as regiões metropolitanas e unidades regionais de saneamento básico o compartilhamento de responsabilidades e ações em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Para tanto, os entes que compõem o agrupamento de Municípios devem executar um “sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão”.

Conforme ensina a Professora Maria Tereza Fonseca Dias, a criação de novas formas de prestação regionalizada, incluindo Municípios que não possuem limites territoriais e que não compartilham a infraestrutura dos serviços, busca efetivar a viabilidade econômica e técnica de prestação em Municípios deficitários que não conseguiriam sozinhos prestar um serviço de qualidade por um preço adequado.

Ambas estratégias possuem o objetivo de dar viabilidade econômica e técnica à prestação dos serviços nos Municípios menores ou cujas receitas são deficitárias. Assim, atuando de forma agrupada e coletiva, vários municípios poderão prestar os serviços dentro dos parâmetros a serem estabelecidos pela ANA, inclusive universalizá-los sem desconsiderar o requisito da modicidade das tarifas.<sup>9</sup>

### **3.3 Da gestão associada mediante consórcios públicos**

A partir do compartilhamento da prestação, o art. 8º da Lei nº 14026/2020 estabelece que o exercício da titularidade, nos modelos propostos, pode ser realizado por gestão associada (definida na lei como associação voluntária entre entes federativos), mediante consórcio público ou convênio de cooperação, conforme previsão constitucional do art. 241.

Essa previsão já constava na lei anterior, porém, com a atualização de 2020, foram incluídas duas disposições a serem observadas no caso de consórcios públicos: possibilidade de

---

<sup>9</sup> DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. *Compreenda as principais mudanças do marco legal do saneamento básico*. Disponível em [https://www.vlf.adv.br/noticia\\_aberta.php?id=804](https://www.vlf.adv.br/noticia_aberta.php?id=804). Acesso em: 02/06/2021.

formalização de consórcios intermunicipais, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal (I) ; os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais (II).

Em complemento ao artigo de referência da Constituição (241), as disposições gerais sobre os consórcios públicos foram trazidas pela Lei nº 11.107/2005, chamada de Lei dos Consórcios Públicos, e pelo Decreto 6.017/2007. O Novo Marco do Saneamento inclui no §4º no art.1º da Lei nº 11.107/2005 a observação de que as disposições também se aplicam aos convênios de cooperação, aproximando os dois modelos de gestão associada.

Pois bem, para entender um pouco mais sobre os consórcios públicos, Maria Sylvia Zanella Di Petro traz o seguinte conceito:

[...] associações formadas por pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para gestão associada de serviços públicos.<sup>10</sup>

Também merece destaque os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho quanto ao objeto dos consórcios públicos:

se concentra na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas (art. 1º). Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais.<sup>11</sup>

Nos termos da Lei 11.107/2005, a constituição dos consórcios públicos deve seguir procedimento com as seguintes fases: subscrição do protocolo de intenções, publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial, promulgação de lei por cada um dos participantes, ratificando o protocolo ou disciplinando a matéria e a celebração do contrato. Ressalta-se que, à luz dos princípios da Publicidade e da Legalidade, em um contexto de Estado Democrático

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. Rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p.586.

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 240.

de Direito, todo o procedimento é público, trazendo transparência para atuação da administração pública.

Dentre as cláusulas necessárias do protocolo de intenções encontram-se a autorização para a gestão associada de serviços públicos, com as competências transferidas ao consórcio público; os serviços públicos objeto da gestão e a área em que serão prestados; a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados e os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão.

Conforme definição de Marçal Justen Filho<sup>12</sup>, o contrato de programa seria uma modalidade de convênio, por meio do qual é produzido um instrumento que conjuga esforços e recursos dos entes federativos, com o objetivo de atribuir direitos e obrigações atinentes à gestão associada dos serviços públicos.

Nesse sentido, também explicam a Professora Cristiana Fortini e Rúsvel Beltrame Rocha sobre os contratos de programa, no contexto da Lei nº 11.445/2007, que eram firmados com as empresas estatais sem a necessidade de licitação:

[...]Trata-se de contratações realizadas na intimidade da Administração Pública, entre pessoas jurídicas que as compõem. Entendeu o legislador ser inconveniente licitar quando há entidade da Administração Indireta que possa suprir a carência da outra entidade pública. Os contratos de programa independem de licitação porque encontram lastro no art.24, XXVI. Mas, o questionamento acima, relativo à contratação de consórcio, ou outra entidade da administração indireta de outro ente, poderia persistir. De todo modo é preciso ter em mente que o contrato de programa representa instrumento de aproximação e cooperação entre os entes da Administração Pública, Direta e Indireta, a depender da sua formatação. O espírito que o perpassa é o da colaboração.<sup>13</sup>

Considerando a hegemonia das companhias estaduais no setor, que segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) realizada pelo IBGE<sup>14</sup> em 2017, eram

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 335.

<sup>13</sup> FORTINI, Cristiana. ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In PICININ; FORTINI.(orgs.). *Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>14</sup> BRASIL, *Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário* / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em:

responsáveis por 69,5% dos serviços de abastecimento de água, enquanto a participação das empresas privadas era de apenas 3,5%, o contrato de programa era instrumento amplamente utilizado no setor.

### **3.3 Da extinção dos contratos de programa**

Uma importante atualização do Novo Marco foi a vedação de formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório, conforme art. 8º, II, e 10 da Lei 14.026/2020.

Ressalta-se que chegou a ser proposta no art. 16 da Lei a possibilidade de renovação por 30 anos. Todavia, o artigo foi vetado pelo Presidente da República que manteve como regra de transição para a proposta atual de licitação obrigatória apenas que os contratos já existentes permanecerão em vigor até o advento do seu termo, conforme art. 10, §3º, da Lei 14.026/2020.

A pesquisa do IBGE revelou ainda que grande parte dos instrumentos de delegação tem previsão de vencimento entre 2020 e 2050. Assim, à medida que os contratos de programa forem encerrados e não puderem ser renovados, se faz necessária a licitação prévia para novas contratações nos moldes permitidos pela lei.

O Novo Marco, portanto, tende a incentivar concessões individuais do serviço dos municípios à iniciativa privada, inviabilizando o subsídio cruzado. Isso poderia ter um impacto bastante negativo em municípios mais pobres e de altos custos de implementação e operação do sistema, inviabilizando a expansão necessária dos serviços. Nesse sentido, fez-se necessário garantir a possibilidade de manutenção dos sistemas de subsídios entre localidades por meio do incentivo à gestão associada.

## **4. A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA ENQUANTO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL**

Assim, a partir dos resultados obtidos com a Lei nº11.107/2005 e buscando outras formas incentivar a universalização do saneamento, a Lei nº 14.026/2020 incluiu também como princípio fundamental a prestação regionalizada dos serviços, já considerando os novos conceitos de prestação regionalizada e gestão associada. Foi inserida então no art. 2º do Novo Marco a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.

Ocorre que são considerados princípios, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, os mandamentos base de um sistema normativo que servem de fundamentos para a compreensão das normas que o compõe, sendo ainda de observância obrigatória. Ou seja, os princípios norteiam a administração pública dentro da sociedade organizada em um determinado período, conforme destaca-se:

Princípio - já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes de todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica a ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão da estrutura mestra.<sup>15</sup>

Dessa forma, ao elevar a prestação regionalizada à categoria de princípio relacionado aos serviços de saneamento, as formas de organização, investimentos e gestão deixam de ser mera orientação para se tornarem normas fundamentais no setor. A diretriz do ordenamento jurídico e da administração pública deixa de ser individual para buscar cada vez mais integração entre os Municípios, Estados e até mesmo a União.

Além disso, o Novo Marco do Saneamento especifica que a prestação regionalizada é importante como forma de buscar ganhos de escala, garantir a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira considerando que para a prestação do serviço de forma isolada em algumas situações pode ser extremamente onerosa para os titulares e para a população, o que dificulta o acesso em locais mais distantes ou com menor poder aquisitivo.

Considerando a essencialidade do acesso à água tratada e da coleta de esgoto, a busca pela universalização se justifica como princípio que não pode ser olvidado em nenhum momento. Ao considerar a prestação regionalizada como meio para permitir a ampliação do

---

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 30ª ed – São Paulo. Malheiros, 2012. p. 974 – 975.

acesso ao serviço público de qualidade, com a devida modicidade tarifária, essa ganha posição de destaque nas normas e consequentemente nas formas de gestão conjunta dos serviços de saneamento básico.

## 5. A GESTÃO ASSOCIADA E AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Ao longo dos anos, a doutrina e a jurisprudência evoluíram para tentar acompanhar a demanda crescente de setor de saneamento, que ganha cada vez mais posição de destaque no direcionamento de políticas públicas, principalmente pelo impacto direto que tem na saúde, na qualidade de vida e no desenvolvimento do país.

Um dos primeiros questionamentos levados a julgamento sobre a gestão dos serviços de saneamento básico, conforme já analisado, foi a respeito da titularidade. Importante decisão foi tomada pelo STF, que possibilitou melhor direcionamento das responsabilidades e competências entre os entes federados, de forma a permitir uma atuação mais assertiva dos Municípios, enquanto titulares, e por outro lado o aumento no controle dos serviços prestados, não só por parte das agências reguladoras, mas dos próprios usuários.

Na ADI 1842 STF, que firmou entendimento sobre a titularidade dos Municípios para os serviços de interesse local e dos Municípios em conjunto com Estados nos casos considerados de interesse comum (quando ocorre a interligação de infraestrutura e/ou o serviço prestado em um Município afeta diretamente o vizinho), também foram esclarecidos pontos controversos sobre a obrigatoriedade de os Municípios integrarem regiões metropolitanas ou microrregiões eventualmente criadas por lei estadual.

Havia o questionamento se a imposição de participação dos Municípios em região metropolitana instituída pelo Estado do Rio de Janeiro usurparia funções de competência municipal, o que violaria os princípios constitucionais do equilíbrio federativo, da autonomia municipal, da não intervenção dos Estados em seus Municípios e das competências comuns a todos os entes.

Sobre a autonomia dos Municípios no julgamento da ADI 1842, destaca-se o seguinte trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes:

Especificamente quanto à autonomia dos municípios, a doutrina destaca quatro atribuições ou capacidades essenciais : "a) *poder de auto-organização* (elaboração de lei orgânica própria); b) *poder de autogoverno*, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; e) *poder normativo próprio*, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; e d) *poder de auto-administração*: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas"

(MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 93).

Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal, quais sejam, "*autonomia política* (capacidade de auto-organização e autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização de serviços locais) e a *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração)." (SILVA, José Afonso da Silva. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, pp. 8-9).

[...]

Dessas considerações, depreende-se que a essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) *auto-administração*, que implica capacidade de decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo (cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 93).

Com efeito, a característica do *autogoverno* traduz (a) independência da administração municipal em relação a outras estruturas organizacionais e (b) o direito reflexo dos administrados de participarem no processo decisório quanto aos interesses locais, como bem apontou o Prof. Gönnerwein, elegendo o poder executivo (prefeito e vice-prefeito) e poder legislativo (vereadores) locais. Por sua natureza, o autogoverno compreende a autonomia política e normativa.<sup>16</sup>

Todavia, segundo o entendimento dos Ministros do STF, a formação de regiões metropolitanas pelos Estados não implica na transferência de titularidade dos Municípios para os Estados, mas em um ente colegiado que divide responsabilidades entre os integrantes. Por esse motivo, a participação necessária dos Municípios é constitucional e não fere a autonomia.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

[...]

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842*. Relator: Min. Luiz Fux. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 6/3/2013. Publicação no Dje em: 16/9/2013

metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.<sup>17</sup>

Nesse sentido, explica também o Professor Paulo Modesto:

A competência do Estado para instituição da região metropolitana não autoriza que o Estado assuma para si a execução dos serviços de saneamento nem a titularidade do serviço (Art. 25, §3º, da CF). Essa decisão deve ser entregue à deliberação dos municípios integrados, preservando a autonomia de cada qual, ainda que exercida no âmbito do colegiado da região. Não é correto dizer-se que, instituída a região metropolitana, o serviço de saneamento adquire a condição de serviço de interesse predominantemente regional e a titularidade é transferida para o Estado-membro.<sup>18</sup>

De outro lado, o Novo Marco Regulatório procurou incentivar fortemente a participação dos Municípios em uma das formas de prestação regionalizada ou gestão associada. No capítulo da lei que trata da Política Federal de Saneamento Básico, o art. 50 determina que a alocação dos recursos federais fica condicionada à estruturação de prestação regionalizada e à adesão pelos titulares à estrutura de governança (unidade regional, bloco de referência e gestão associada), bem como à observância das normas de referência da Agência Nacional das Águas – ANA.

Inclusive, o Decreto nº10.588 de 24 de dezembro de 2020 que dispõe especificação sobre essa alocação dos recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União, traz a prestação regionalizada como uniformização do planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento e apesar de reforçar a adesão facultativa dos titulares às estruturas instituídas, destaca que este é um dos critérios para acesso aos valores que serão repassados aos Municípios.

Assim, com a publicação da lei, foram interpostas ações de inconstitucionalidade (ainda sem julgamento) que voltaram a questionar a violação do pacto federativo e da autonomia dos Municípios enquanto titulares dos serviços de saneamento. As ADIs 649219 e 653620 indicam, dentre outras, contradições do Novo Marco em relação ao modelo federativo e da autonomia

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842*. Relator: Min. Luiz Fux. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 6/3/2013. Publicação no Dje em: 16/9/2013.

<sup>18</sup> MODESTO, Paulo. *Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. n. 66, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>. Acesso em 01/08/2021.

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6492*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>. Acesso em 01/08/2021.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6536*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5977458>. Acesso em 01/08/2021.

dos poderes dos art. 1º e 2º da Constituição, a autonomia dos próprios entes federativos prevista no art. 18, a competência da União para instituir diretrizes dos serviços públicos de saneamento básico conforme o art. 21, XX, a competência comum dos entes em matéria de saneamento, art. 23, IX, a competência municipal para legislar e prestar serviços de interesse local do art. 30 e o princípio da não intervenção assegurando a autonomia municipal do art. 34, VII, c e art. 35, IV.

Ainda, a ADI 6583 interposta pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE também questiona o Novo Marco com relação a autonomia dos Municípios quanto a possível coerção para adesão à prestação regionalizada ou gestão associada:

203. Como se pode ver, a União espera impor aos Municípios, independentemente de qualquer critério: (i) a prestação regionalizada, mesmo sem a presença de interesse comum (inc. I); para, em seguida, impor um modelo de gestão ao ente regionalizado, eliminando o autogoverno municipal (inc. II); (iii) depois impor planos regionais, ignorando qualquer plano municipal, que agora não será mais obrigatório (inc. III); (iv) modelar economicamente a prestação regionalizada forçada (inc. IV); (v) alterar todos os contratos vigentes, violando-os, para que sejam transformados em concessões (inc. V); e, por fim, impor a privatização de todos os serviços independentemente do sucesso na prestação do serviço ou da vontade do Município (inc. VI).

204. É um verdadeiro hostile takeover da União contra os Municípios e contra o texto constitucional, em que os §§2º, 3º e 4º deixam bem claros que, de forma abusiva e inconstitucional, a União – a partir da Lei nº 14.026/20 – discriminará contra quem não privatizar e privilegiará aqueles que se submeterem ao seu modelo, renunciando inconstitucionalmente à sua competência constitucional.

205. Da literalidade do art. 13 da Lei nº 14.026/20 não há dúvidas de que a única intenção da União é parar de traçar diretrizes e usurpar por completo as competências municipais, impondo de todas as formas o modelo de concessão. E a única deve dos entes federados menores é este e. STF. É contra este abuso que se propõe a presente ADI.<sup>21</sup>

Ainda nesse sentido, a petição inicial da ADI 6583 também questiona que a unidade regional de saneamento básico, criada pelo Estado, ou o bloco de referência, criado pela União, não seguem os mesmos critérios estabelecidos para o estabelecimento das regiões metropolitanas, especificamente o interesse comum que, conforme visto, foi definido como principal justificativa para possibilitar a imposição de gestão conjunta dos Municípios com os Estados.

Uma vez firmada a titularidade dos Municípios para os serviços de saneamento básico, a possibilidade de atuação conjunta com outros Municípios é opcional, quando entenderem que a formação de convênio pode facilitar a administração do saneamento na região. Assim, para a

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6583*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>. Acesso em 01/08/2021.

criação das regiões metropolitanas de forma impositiva pelo Estado, se torna imprescindível a comprovação do interesse comum para que o princípio da não intervenção e, conseqüentemente, o pacto federativo sejam respeitados.

Todavia, ao criar a unidade regional e o bloco de referência sem a exigência de que os Municípios sejam limítrofes e, principalmente, sem o interesse comum, a Lei nº 14.026/2020 contradiz o entendimento constitucional firmado para o setor.

Com a formação das unidades ou blocos, o Estado poderá atuar conjuntamente com os Municípios para a tomada de decisões referentes aos serviços de saneamento, assumindo, inclusive, posição de destaquesmo que inicialmente não se verifique o interesse comum criado naturalmente pela interferência da prestação do serviço de um Município em outro.

232. Já a definição de “unidade regional de saneamento básico” viola tanto a jurisprudência deste e. STF quanto a literalidade do §3º art. 25 da Constituição Federal, pois atribui ao Estado a competência de criar (i) por lei ordinária (ii) “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”, sem que estejam satisfeitos os critérios para a criação de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. 233. Ora, a jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal é muito clara no sentido de que apenas os Municípios, titulares do serviço de saneamento básico, podem decidir agrupar-se por meio de consórcio público ou convênio de cooperação (art. 241/CF), não sendo possível ao Estado intervir na autonomia municipal. 234. A única exceção a esta afirmação é quando o interesse local se transforma em interesse comum pela aglutinação dos serviços dos Municípios, hipótese na qual, por força do §3º art. 25 da Constituição Federal, pode o Estado, por lei complementar, criar a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. E ainda assim desde que sob o comando dos próprios Municípios. É o que se firmou nas ADI nº 1.842/RJ, ADI nº 2.077/BA e ADI nº 2.340/SC. 235. Ergo, a possibilidade de o Estado criar uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, sem a satisfação dos requisitos constitucionais previstos no §3º art. 25/CF, apenas apelidada pela alínea “b” do inc. VI do art. 3º da Lei nº 11.445/07 de “unidade regional de saneamento básico” constitui flagrante tentativa de burlar o Pacto Federativo, a distribuição de competências constitucionalmente definidas e, em última instância, a jurisprudência vinculante deste Supremo Tribunal. 236. Nesse sentido, a alínea “b” do inc. VI do art. 3º da Lei nº 11.445/07 (inserido pelo art. 7º da Lei nº 14.026/20) é inconstitucional por criar uma competência para o Estado que não existe no art. 25/CF e, ao fazê-lo, violar diretamente a competência municipal prevista no art. 30/CF. 238. Melhor sorte não tem o chamado “bloco de referência” criado pela alínea “c” do inc. VI do mesmo art. 3º da Lei nº 11.445/07 (inserido pelo art. 7º da Lei nº 14.026/20), segundo o qual não apenas o Estado pode violar a autonomia municipal, mas agora a União também pode, in verbis: 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; 239. Note-se o absurdo lógico e constitucional da criação de um bloco de referência

por meio de lei federal. Se apenas os Municípios podem decidir se associar, no exercício de sua autonomia municipal, como pode a União criar essa associação por lei? Não faria qualquer sentido lógico se, a esta altura, já não estivesse claro o intento da União é coagir os municípios a aceitarem a formação do bloco de referência, como visto na seção anterior.<sup>22</sup>

Em contrapartida, destaca-se novamente que a adesão dos Municípios a uma das formas de prestação regionalizada é facultativa, conforme disposições da Lei 14.026/2020 e do Decreto nº 10.588:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:  
[...]

§ 2º Para os fins desta Lei, as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento.

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

Art. 2º Art. 2º A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização.

[...]

§ 5º É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.

§ 6º As unidades regionais de saneamento básico conterão, no mínimo, uma região metropolitana, facultada a sua integração pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico.

Além disso, a constituição das unidades regionais de saneamento tem como base outras justificativas, como a busca por melhores condições de saúde e a sustentabilidade econômica dos serviços, a uniformização do planejamento e da prestação de serviços. Dessa forma, não se faz necessário que os Municípios sejam vizinhos, como ocorre nas regiões metropolitanas, pois o que se verifica é uma estrutura única de governança que pode e deve, preferencialmente, contemplar as regiões metropolitanas.

Assim, Cristiana Fortini, Mariana Avelar e Raul Borelli explicam as proximidades entre as regiões metropolitanas e as unidades de saneamento e blocos de referência, porém com as características que lhes são próprias e que os diferencia dos serviços de interesse comum como justificativa para que os Municípios titulares atuem em conjunto:

---

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6583*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>. Acesso em 01/08/2021.

Nesse contexto, pode-se considerar um sem número de variáveis ou justificativas para a organização de municípios em uma unidade regional. Tenha-se, como exemplo, municípios que, embora não sejam limítrofes, para geração de escala na prestação do saneamento, venham a compartilhar um mesmo aterro sanitário que atenda a toda uma região (no caso da gestão de resíduos) ou a mesma fonte de captação e produção de água (no caso do serviço de distribuição).

Importante ponderar que a lei não veda expressamente a aplicação do conceito de unidade regional de saneamento a municípios limítrofes, estabelecendo, em tese, a possibilidade de sobreposição do escopo dessa figura com a das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Acentua essa percepção o fato de que o art. 8º, §2º da Lei Federal nº 11.445/07 determina que as unidades regionais de saneamento básico devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, **preferencialmente**, pelo menos uma região metropolitana, facultada a sua integração por titulares dos serviços de saneamento. Outro indicativo de aproximação entre as figuras reside nas determinações do §3º do citado art.8º, que determina que a estrutura de governança para as unidades regionais de saneamento básico também seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), ou seja, a mesma lei que define as diretrizes de governança para regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

(...) A lei expressamente consigna que, no bloco de referência, sua criação se dá “*por meio de gestão associada voluntária dos titulares*” (art. 3º, VI, “c” da Lei Federal nº 11.445/07), ressalva que não se apresenta à hipótese das unidades regionais de saneamento. Verifica-se, portanto, que a atuação da União é, nessa seara, meramente indutiva, devendo ser complementada pelos mecanismos de gestão associada e voluntária de serviços públicos previstos no art. 241 da Constituição.<sup>23</sup>

Outro ponto do Novo Marco do Saneamento relacionado à gestão associada que também foi questionado pelas ADIs que chegaram ao Supremo Tribunal Federal é a autonomia dos Municípios para a celebração dos contratos de programa.

Conforme apontamentos da ADI 6882, interposta pela Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE, à luz do art. 241 da Constituição Federal a integração do serviço de saneamento básico pode correr voluntariamente por meio de gestão associada, utilizando os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados.

O Município, conforme apresentado na citada ADI da AESBE, possui absoluta autonomia para o julgamento de conveniência e oportunidade no sentido de delegar a sua execução dos serviços de saneamento nas formas permitidas pela conjunção dos artigos 175 e 241 da Constituição Federal. Assim, a outorga do serviço público por consórcio público ou

---

<sup>23</sup> FORTINI, Cristiana, AVELAR, Mariana e Borelli, Raul. Modelos jurídico-institucionais para delegação dos serviços de água e esgoto e o chamado “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”. In: FORTINI; SALAZAR; MASSARA; CAMPOS (orgs.). *O Novo Marco Legal do Saneamento Básico*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021.

convênio de cooperação autoriza, por consequência, a pactuação de contrato de programa como instrumento para essa prestação.

Porém, como já mencionado, a Lei nº 14.026/2020 incluiu no art. 10 da Lei 11.445/2007 e no art. 13, §8º, da Lei 11.107/2005 a vedação expressa de utilização do contrato de programa para a prestação dos serviços de saneamento.

Assim, destacam-se os seguintes trechos da ADI 6882:

O Município, portanto, pode e deve optar pela modelagem jurídica mais adequada que julgar cabível para a prestação do serviço público.

Essa escolha, por determinação constitucional, somente compete ao Município, o qual tem absoluta autonomia para, consoante as realidades e peculiaridades locais efetuar julgamento de conveniência e oportunidade no sentido de delegar a sua execução nas diversas formas permitidas pela exegese dos artigos 175 e 241 da Constituição Federal.

[...]

Não obstante, a Constituição Federal não somente não impõe essa obrigação ou vedação como, ao contrário, prevê expressamente que os entes federados não estão obrigatoriamente vinculados a optar pela concessão tanto que, expressamente, autoriza, o que passou a ser proibido por lei ordinária, a que os serviços públicos, inclusive os, de saneamento, possam ser formalizados por contrato de programa consoante autoriza o artigo 241 da Carta Magna.<sup>24</sup>

Também a ADI 6583 questiona sobre a vedação aos contratos de programa trazida pelo Novo Marco, considerando a possibilidade de escolha do titular sobre a melhor forma de prestação do serviço considerando o interesse local e a peculiaridades da sua região, considerando a permissão constitucional para tanto.

294. Portanto, resta claro como a luz solar que o art. 241 deu amplo e irrestrito poderes aos entes federados, no exercício de sua autonomia, para se associarem tanto na forma de consórcio público (pessoa jurídica), quanto na forma de convênio de cooperação (contrato), para a delegação parcial ou integral dos serviços, inclusive podendo ceder pessoal e ativos.

295. Quarto, o inc. II do §1º do art. 8º da Lei nº 11.445/07 vedou a utilização do contrato de programa, quando o art. 241/CF fala expressamente que o Município pode

optar por um consórcio público ou por convênio de cooperação, logo, a delegação pode se dar tanto por constituição de nova pessoa jurídica quanto por contrato. Assim, a restrição legal é inconstitucional, pois viola a literalidade da Constituição.

296. Além disso, em momento algum a Constituição proíbe a celebração de convênio de cooperação “com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal”, sendo a restrição imposta pelo inc. II do §1º do art. 8º da Lei nº 11.445/07 uma tentativa de esvaziar o art. 241/CF.

297. A União pode ser contra ou a favor do uso dos consórcios públicos ou dos convênios de cooperação para a prestação do serviço de saneamento

---

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6882*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6190501>. Acesso em 01/08/2021.

básico, mas a titularidade e a competência para tomar essa decisão é do Município e do Município apenas. Uma lei ordinária não pode nem revogar nem esvaziar o art. 241/CF.<sup>25</sup>

Ainda nesse sentido, o Professor Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas considerou a proibição inconstitucional, ressaltando que ela se deu somente aos Municípios não integrantes de regiões metropolitanas para contratar com estatal criada por outro ente, ou seja, principalmente as estatais.

Alinhado aos demais argumentos verificados, também entende que neste caso há uma restrição da autonomia municipal para utilização dos instrumentos constitucionais de gestão associada.

Pois bem, as restrições criadas pelo NMLSB à possibilidade de os titulares contratarem diretamente empresas estatais são válidas?

A resposta, a nosso ver, é negativa. Em primeiro lugar o texto não proíbe esta prática quando a estatal é criada pelo próprio ente. Tampouco proíbe, ao menos expressamente, no caso de regiões metropolitanas, quando a empresa for controlada pelo estado criador da região (que, ao menos indiretamente, compõe a pessoa do titular que é, a rigor, o colegiado deliberativo da região metropolitana que é integrado pelo estado).

(Aliás o § 2º do novo artigo 10-A da LSB faz uma “pequena concessão” às empresas estaduais de saneamento detentoras de outorga de recursos hídricos permitindo – quanta gentileza – que elas continuem a prestar o serviço público de produção de água com a assinatura de contrato de longo prazo entre esta empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final).

A proibição explícita então se dirige aos municípios (não integrantes de regiões metropolitanas), que não poderão – segundo o NMLSB – contratar diretamente empresas estatais.

Pois bem, tal proibição nos parece inconstitucional por violar a autonomia constitucional que o município tem para escolher a forma de prestação de um serviço do qual ele é titular. Se é incontestável que o município pode criar uma autarquia ou mesmo uma empresa para prestar tais serviços – liberdade que nem mesmo o NMLSB ousou violar – também nos parece inviável, sob qualquer desenho de federalismo cooperativo, impedir que ele possa optar por contratar diretamente empresa estatal criada por outro ente.

[...]

Em suma, entendemos que tanto os municípios como as regiões metropolitanas podem continuar a contratar diretamente empresas estatais, mesmo não sendo seus controladores, para prestar serviços de saneamento. Aliás, além dos argumentos já expostos, vale lembrar que permissão neste sentido (ainda que de aplicabilidade polêmica a serviços públicos) se encontra em dispositivo (art. 24, VIII) da própria Lei de Licitações (Lei 8.666/93), que não foi alterado pelo NMLSB.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6583*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>. Acesso em 01/08/2021.

<sup>26</sup> MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. *A Ana e a Federação por água abaixo: notas sobre o novo marco legal do saneamento*. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/a-ana-e-a-federacao-por-agua-abaixo-notas-sobre-o-novo-marco-legal-do-saneamento>. Acesso em 03/06/2021.

Verifica-se que a vedação aos contratos de programa tem a proposta de incentivar a iniciativa privada a adentrar e atuar no setor do saneamento, com maiores investimentos e redução das tarifas ao promover a concorrência nos processos licitatórios. Há ainda o incremento e a busca de novas tecnologias.

Além disso a restrição a essa forma de contratação perpassa, conforme já mencionado, pela busca da prestação regionalizada dentro das propostas do Novo Marco, com a formação de unidades gestão associada entre os entes consorciados em substituição ao controle da empresa estatal de saneamento prestando serviços em mais de uma localidade, como era o antigo conceito da Lei nº 11.445/2007.

Explica a Professora Maria Coeli Simões, a partir das justificativas apresentadas para o Novo Marco, que o que se busca é garantir a competitividade na prestação dos serviços, buscando investimentos privados, assegurando a viabilidade econômica com a prestação regionalizada e resguardando a competição e isonomia dos operadores do saneamento.

Pretende-se essa competição notadamente com a revogação da norma relativa aos contratos de programa - via de contratação direta de empresas estatais -, tomada como estruturante na sistemática de hegemonia das empresas estaduais, adotada até o advento das mudanças. Assim é que a solução é contrastada pela nova lei, que proíbe a aplicação de contrato de programa aos serviços de saneamento e a delegação direta dessa atividade às estatais.<sup>27</sup>

A despeito dos motivos para incentivar uma ou outra forma de gestão associada, imperativo sempre lembrar que a preocupação com a autonomia dos Municípios se faz necessária para que as alterações legais não ultrapassem os limites constitucionais, assegurando que a gestão local seja adequada e possibilitando mudanças positivas no setor, tendo em vista o objetivo principal que é a universalização do saneamento básico.

## 6. CONCLUSÃO

O artigo procurou trazer as alterações trazidas pela Lei nº 14.026/2020, Novo Marco Legal do Saneamento Básico, para o setor de saneamento relacionadas as formas de prestação regionalizada e de gestão associada dos Municípios enquanto titulares dos serviços.

---

<sup>27</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. A Lei nº 14.026, de 1 julho de 2020, e a ruptura com a hegemonia das empresas estatais de saneamento básico a partir da vedação de contrato de programa como alternativa de resiliência. In: FORTINI; SALAZAR; MASSARA; CAMPOS (orgs.). *O Novo Marco Legal do Saneamento Básico*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

Conforme verificado, o saneamento perpassa pelo envolvimento de mais de um Município na gestão dos serviços quando ultrapassa os limites territoriais, físicos, quando são considerados interesse comum e agora como forma ganhar escala e possibilitar a universalização.

Assim, o exercício da titularidade em particular ou efetivamente em conjunto entre os entes federados consorciados deve buscar o avanço de uma prestação de saneamento de qualidade e acessível a toda a população. Alinhado a esse entendimento, o Novo Marco ressaltou a necessidade de adequação das metas universalização nos contratos em andamento e a inclusão nos contratos de prestação de serviço formalizados futuramente.

Além disso, o conjunto de Municípios atendidos pode elaborar um plano regional de saneamento buscando a otimização do planejamento compartilhado, o que dispensa a publicação de panos individuais (arts. 11-B e 17 da Lei 14.026/2020, respectivamente).

Nos dizeres de Vanzella e Borges sobre a comunhão dos entes federativos para atuação como poder concedente único:

A lei traduziu, assim, a concepção de que, instituída a regionalização, e demonstrado o compartilhamento de determinadas infraestruturas, o interesse comum modifica a própria competência material dos entes federativos no setor de saneamento básico. Os municípios deixam de ser isoladamente competentes para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico em seus territórios, mas alcançam, em conjunto entre si e com o estado instituidor da região legal, a posição de consortes ou comunheiros na matéria. Em outras palavras, a lei buscou conferir o status de Poder Concedente a uma comunhão de entes federativos participantes, em papéis diversos, da região legal.<sup>28</sup>

Diante do exposto, verifica-se a importância da regionalização e das novas formas de gestão associada para o alcance das metas de universalização determinada pelo Novo Marco: atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033.

Em que pese alguns pontos questionados e que ainda precisam ser esclarecidos sobre a autonomia dos Municípios quanto a possibilidade de adesão ou não a uma das formas de prestação regionalizada ou a se associarem para uma gestão compartilhada, o Novo Marco traçou um caminho direcionado para ampliação do acesso ao saneamento por meio da união de esforços dos entes federativos.

Utilizando assim os instrumentos de gestão interfederativa para formarem unidades de atuação conjunta, os Municípios acabam por dividir as responsabilidades, além de incentivarem

---

<sup>28</sup> VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo; BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In *O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação), 1.ed. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. São Paulo, 2020

a participação da iniciativa privada em um setor que pretende se tornar mais seguro, atrativo e efetivo na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO; FARJADO. *Os princípios no Novo Marco Legal do Saneamento Básico*. In: Fortini; Salazar; Massara; Campos (orgs.). *O Novo Marco Legal do Saneamento Básico*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI*. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2017, p. 198.

BORELLI, Raul Felipe. *Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico*. 2010. São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>. Acesso em 24/03/2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Congresso Nacional, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

BRASIL. *Lei nº11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm).

BRASIL. *Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm).

BRASIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n  10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm).

BRASIL. *Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir   Agência Nacional de águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm).

BRASIL, *Pesquisa nacional de saneamento básico 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário* / IBGE, Coordena o de Popula o e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/meio-ambiente/9073-pesquisa-nacional-de-saneamento-basico.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 30/07/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A o Direta de Inconstitucionalidade n. 1842*. Relator: Min. Luiz Fux. Redator do Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 6/3/2013. Publica o no Dje em: 16/9/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A o Direta de Inconstitucionalidade n. 6492*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>. Acesso em 01/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A o Direta de Inconstitucionalidade n. 6536*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5977458>. Acesso em 01/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A o Direta de Inconstitucionalidade n. 6583*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>. Acesso em 01/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6882*. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6190501>. Acesso em 01/08/2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 240.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. 29 ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. Compreenda as principais mudanças do marco legal do saneamento básico. Disponível em [https://www.vlf.adv.br/noticia\\_aberta.php?id=804](https://www.vlf.adv.br/noticia_aberta.php?id=804). Acesso em: 02/06/2021.

FORTINI, Cristiana. ROCHA, Rúsvel Beltrame. Consórcios públicos, contratos de programa e a Lei de Saneamento. In PICININ; FORTINI.(orgs.). *Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei n° 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FORTINI, Cristiana, AVELAR, Mariana e Borelli, Raul. Modelos jurídico-institucionais para delegação dos serviços de água e esgoto e o chamado “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”. In: FORTINI; SALAZAR; MASSARA; CAMPOS (orgs.). *O Novo Marco Legal do Saneamento Básico*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Principais estatísticas no Brasil – água, esgoto*. Trata Brasil, 2021. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas>. Acesso em 20/06/2021.

JORGE, Wilson Edson. *A Avaliação da Política Nacional de Saneamento Pós 64*. 1992. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/136178/131992>. Acesso em 11/07/2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 335.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. A Ana e a Federação por água abaixo: notas sobre o novo marco legal do saneamento. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/a-ana-e-a-federacao-por-agua-abaixo-notas-sobre-o-novo-marco-legal-do-saneamento>. Acesso em 03/06/2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, 30ª ed – São Paulo. Malheiros, 2012. p. 974 – 975.

MODESTO, Paulo. *Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. n. 66, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>. Acesso em 01/08/2021.

PIRES, Maria Coeli Simões. A Lei nº 14.026, de 1 julho de 2020, e a ruptura com a hegemonia das empresas estatais de saneamento básico a partir da vedação de contrato de programa como alternativa de resiliência In: FORTINI; SALAZAR; MASSARA; CAMPOS (orgs.). *O Novo Marco Legal do Saneamento Básico*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. Prefácio. In PICININ; FORTINI.(orgs.). *Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo; BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a Prestação Regionaliza dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In *O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação), 1.ed. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. São Paulo, 2020.