



A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO SETOR DE SANEAMENTO: UM PANORAMA DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS

Lucas Gabriel Campos Balog⁽¹⁾

Bacharel em Direito pela USP e em Economia pela UFSCar. Pós-graduado em Direito Público e em Direito Tributário. Pesquisador associado ao grupo de pesquisa Direito Administrativo e Infraestrutura da FD-USP. Membro da Comissão Especial de Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Sustentável da OAB-SP. Analista na Superintendência de Assuntos Regulatórios da Sabesp.

Endereço⁽¹⁾: Rua Costa Carvalho, 300 - Pinheiros - São Paulo - SP - CEP: 05429-060 - Brasil - Tel: +55 (11) 93618-3622 - e-mail: lbalog@sabesp.com.br.

RESUMO

No Brasil, existiram dois movimentos recentes de reforma no setor de saneamento. O primeiro em 2007, com a publicação da Lei 11.445, com o intuito de atualizar o marco regulatório da época. O segundo em 2020, com a aprovação do Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026 de 2020), com o objetivo de avançar na universalização dos serviços. Uma das principais alterações advindas do Novo Marco do Saneamento Básico é o estímulo à prestação regionalizada. Nesse sentido, o presente trabalho se propôs a responder às seguintes perguntas, a partir da análise da própria Lei 11.445/07, alterada pela 14.026/20, e das leis estaduais que instituíram a prestação regionalizada: (i) a quem compete a titularidade do serviço?; (ii) como se deram as regionalizações nos estados?; (iii) em termos de governança, os estados ganharam relevância? Quais órgãos compõem as estruturas regionalizadas?; (iv) as normas estaduais trataram do novo papel da ANA?; e (v) como foi estruturada a governança das unidades regionais de saneamento paulistas? Observou-se que: (i) se a prestação for regionalizada, na prática, a titularidade será da entidade regional; (ii) quatorze estados optaram por Leis Complementares, ou seja, pela regionalização via microrregiões ou regiões metropolitanas. Apenas seis optaram por unidades regionais; (iii) as microrregiões (ou regiões metropolitanas) são mecanismos que, *per se*, fortalecem os estados. Entretanto, a possibilidade de tomar uma decisão de forma isolada ou com baixo apoio, não quer dizer que é politicamente viável fazê-lo – em regra, não o é. Quanto às unidades regionais, não há como falar em aumento de influência do estado *a priori*, sendo necessária a análise casuística; (iv) de forma muito interessante, oito estados se preocuparam em ou adotar diretamente as normas de referência da ANA ou em obrigar que a agência reguladora infranacional tenha capacidade de adotá-las; e (v) foi estruturada de forma a replicar literalmente o Estatuto da Metrópole, contudo, quando da sua regulamentação por Decreto foram criadas distorções que não tem outra solução que não sua correção: (a) uma instância executiva mais enxuta, eleita pelos titulares; e (b) a alteração ou revogação do parágrafo único do art. 4º do Decreto Estadual nº 66.289/21.

PALAVRAS-CHAVE: Novo Marco Legal; regionalização; leis estaduais.

INTRODUÇÃO

Como sabemos, bons serviços de água e saneamento são essenciais para a saúde, o bem-estar e o desenvolvimento econômico. No entanto, em muitos casos, a forma como esses serviços são prestados pode ser inferior a ideal. Para melhorar os serviços de saneamento, um governo precisa primeiro identificar os problemas que causam o *gap*.

Uma vez identificados, o governo precisa definir um caminho de reforma que possa mover o setor do real (os serviços que as pessoas obtêm) para o ideal (os serviços que as pessoas querem receber). Esse caminho de reforma precisa ser bem planejado. Envolve uma série de decisões importantes, incluindo quem deve tomar decisões políticas, quem deve possuir e administrar as entidades que fornecem os serviços, quem deve investir e financiar os investimentos e como os serviços devem ser pagos.

No Brasil, existiram dois movimentos recentes de reforma no setor de saneamento. O primeiro em 2007, com a publicação da Lei 11.445, a qual nasceu, dentre outros, com o intuito de atualizar o marco regulatório da época, visando dar condições de planejamento, regulação, fiscalização e prestação para que o nível de atendimento do setor melhorasse em todo o território nacional. Buscou consagrar diretrizes já presentes na Constituição Federal de 1988 e



atualizar as formas de operação dos serviços de saneamento. Ela introduziu a obrigatoriedade da regulação, instrumento importantíssimo para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (GROTTI, 2017).

À Lei 11.445 se somou o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), publicado em 2013.

Dados de 2019 apontam que, no Brasil, 83,7% (ante a 81% em 2010) da população era atendida com água potável, 54,1% (45,4%, idem) era atendida por rede de esgoto, sendo que 78,5% (69%, idem) do esgoto coletado era tratado (SNIS, 2019)¹. Apesar da melhora na trajetória, ao colocar-se lado a lado as metas do Plansab (2013) com os resultados para o ano de 2018, conforme Tabela 1, é possível observar que os resultados deixaram a desejar.

Tabela 1. Comparação de metas e resultados de indicadores selecionados para o ano de 2018.

	Brasil			N			NE		
	Meta	SNIS	Diferença	Meta	SNIS	Diferença	Meta	SNIS	Diferença
Água potável	93	83,8	-9,2	79	57,1	-21,9	85	74,2	-10,8
Rede de esgoto	76	53,2	-22,8	52	10,5	-41,5	59	28	-31
Esgoto tratado	69	74,5	5,5	75	83,4	8,4	77	83,6	6,6
	SE			S			CO		
	Meta	SNIS	Diferença	Meta	SNIS	Diferença	Meta	SNIS	Diferença
Água potável	98	91	-7	99	90,2	-8,8	96	89	-7
Rede de esgoto	90	79,2	-10,8	81	45,2	-35,8	63	52,9	-10,1
Esgoto tratado	63	67,5	4,5	73	95	22	92	93,8	1,8

Ainda que tenha promovido um avanço em termos regulatórios para o setor, há quem aponte que a Lei 11.445 foi ineficaz para acelerar a universalização. O que está correto, mas cabem algumas ponderações: (i) a Lei foi publicada em 2007, com prazo para a atualização ou formalização de contratos para 2010, com o Plansab sendo publicado em 2013; (ii) desde de 2014, a economia brasileira tem se deteriorado, o que, certamente, influi na capacidade de investimento do setor; (iii) além disso, desde o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, o país tem vivido em permanente crise política. Certamente esses fatores devem ser levados em consideração na avaliação da eficácia da Lei 11.445/07.

Nesse contexto de pouco avanço no setor, em 2018, o Governo Federal editou a Medida Provisória 844, em julho, e a 868, em dezembro, as quais se propuseram a atualizar a Lei 11.445/07. Ambas caducaram, a primeira em novembro de 2018, a segunda em junho de 2019. Independentemente disso, os debates continuaram no parlamento e, em julho de 2020, foi aprovado o Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026 de 2020), com o objetivo de avançar na universalização dos serviços.

As principais alterações trazidas pelo Novo Marco podem ser sintetizadas em cinco pontos: (i) definição de metas para universalização dos serviços²; (ii) aumento da concorrência via mercado com vedação de contratos de programa³; (iii) maior segurança jurídica para a privatização de companhias estatais, sobretudo, por conta da revogação do § 6º

¹ Os índices são, respectivamente, o IN055, o IN056 e o IN016.

² Os contratos de saneamento deverão estabelecer uma meta de atendimento de 99% em água e 90% em coleta e tratamento de esgotos até 2033. Os contratos em vigor que não possuírem essas metas terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão. Além das metas de atendimento em água e esgoto, há também previsão de metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

³ Os contratos provisórios não formalizados e os vigentes prorrogados em desconformidade com as metas de universalização serão considerados irregulares e precários. Dessa forma, cria-se um incentivo para Estados e Municípios procurarem alternativas para o aumento da cobertura dos serviços, incluindo a formação de blocos para concessão da prestação regionalizada, soluções por meio de concessões ou PPPs, ou até mesmo a privatização dos serviços. O marco regulatório procurou melhorar as condições para cada uma destas formas de prestação dos serviços, inclusive com o fortalecimento da regulação. Quanto a vedação a novos contratos de programa. Por ser um setor caracterizado por monopólio natural, não há concorrência de mercado no saneamento básico. A avaliação do novo marco foi que a única forma de induzir esse comportamento competitivo é por meio de concorrência pelo mercado. Esta concorrência se concretiza por meio do processo de licitação, em que os potenciais operadores disputam para terem a melhor proposta e vencerem a disputa pelo direito de executar o serviço.

do artigo 13 da Lei 11.107 de 2005⁴; (iv) estímulo à prestação regionalizada; e (v) criação de um papel de destaque para a ANA na regulação dos serviços de saneamento⁵.

OBJETIVO

No presente trabalho trataremos especificamente da prestação regionalizada. Assim, pretendemos apresentar as mudanças na governança interfederativa do setor promovidas pelo Novo Marco, sobretudo, por meio da análise da própria Lei 11.445/07, alterada pela 14.026/20, e das leis estaduais que instituíram a prestação regionalizada.

Os tópicos a seguir visam responder, respectivamente, as seguintes perguntas: (i) a quem compete a titularidade do serviço?; (ii) como se deram as regionalizações nos estados? ; (iii) em termos de governança, os estados ganharam relevância? Quais órgãos compõem as estruturas regionalizadas?; (iv) as normas estaduais trataram do novo papel da ANA?; e (v) como foi estruturada a governança das unidades regionais de saneamento paulistas?

A TITULARIDADE DO SERVIÇO E A PRESTAÇÃO REGIONALIZADA

O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Apesar da interpretação dominante, baseada no art. 30, V, e na combinação dos arts. 21, XX, e 182, caput, da Constituição, apontar para a titularidade municipal. Até a ADI 1842/RJ, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2013, era relevante o debate se a titularidade era dos Estados ou dos Municípios (FREIRE, 2020).

Em sua redação original, a Lei 11.445 de 2007 não tratava diretamente do vespeiro da titularidade da prestação de serviços. Em 2018, a Medida Provisória 844 alterou a Lei 11.445 acrescentando a ela o artigo 8º-A, o qual trouxe, claramente, que a titularidade do serviço de saneamento básico é dos municípios e na hipótese do chamado interesse comum a titularidade poderia ser exercida por meio de colegiado interfederativo, formado a partir da instituição de região metropolitana, região urbana ou microrregião.

As alterações no que tange à titularidade promovidas pela MP 844, depois desenvolvidas na Lei 14.026/20, foram no mesmo sentido do julgado ADI 1842/RJ:

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

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

Para o adequado atendimento do interesse comum, **a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer** tanto voluntariamente, por meio de gestão associada,

⁴ As companhias estaduais contam com Contratos de Programa com os municípios, os quais não passaram por um processo de licitação, sendo importante, portanto, a normatização de uma eventual futura alienação de controle acionário de companhia estatal, o que é considerado no novo marco. O artigo 14, da Lei 14.026, define que, em caso de alienação de controle acionário de companhia estatal prestadora de serviço, os contratos de programa/concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão para prestação regionalizada. Em seu parágrafo 6º, o artigo prevê que os titulares que não anuírem ao novo contrato poderão assumir a prestação dos serviços, mediante prévio pagamento de indenizações devidas em razão de investimentos realizados e ainda não amortizados. Além da revogação do parágrafo 6º do artigo 13 da Lei 11.107 de 2005. Parágrafo este apontado como “uma das maiores distorções no processo de intervenção do Estado no ambiente econômico-social” (ZACHIM, 2017, p. 677).

⁵ Atualmente, cada titular dos serviços define a melhor forma de delegação dos serviços. Com isso, existem hoje mais de 50 agências reguladoras no país, incluindo agências estaduais, regionais e municipais. É notória a necessidade de melhor padronização da regulação em saneamento no Brasil, o que caberá à ANA. Incluir a ANA como um ator relevante na discussão de saneamento básico é um ponto fundamental para atrair capital e aumentar os investimentos no setor. O art. 4º-A, da Lei 9.984 de 2000, afirma que a ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento sobre, entre outros: (i) padrões de qualidade e eficiência na prestação dos serviços (metas para universalização, controle de perdas de água, entre outros); (ii) regulação tarifária; (iii) critérios para contabilidade regulatória; (iv) mediação nos conflitos entre as partes; e (v) metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada (PPPs).



empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como **compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.**

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal (Acórdão da ADI 1842/RJ, de relatoria do Min. Luiz Fux e redação do Min. Gilmar Mendes, pp.2-3, g.n.).

Ou seja, quando há interesse comum a titularidade deve ser compartilhada entre Estados e Municípios. Nesse sentido, após a Lei 14.026, é razoável afirmar que a titularidade, nesses casos, é, de facto, da entidade regional.

A Lei 11.445/07, em sua redação original, falava em prestação regionalizada do serviço de saneamento básico, definindo a prestação regionalizada como aquela em que um único prestador atende dois ou mais titulares (art. 3º, VI). A Lei trazia que:

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:
I – um único prestador do serviço para vários Municípios, **contíguos ou não**;
II – uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;
III – compatibilidade de planejamento (g.n.).

A Lei 14.026/20 alterou o dispositivo (art. 3º da Lei 11.445/07) de forma a detalhar o que se entende por prestação regionalizada, definindo as formas em que se darão essa prestação.

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; (g.n.).

O bloco de referência tem caráter subsidiário em caso de inércia dos Estados, conforme art. 15 da Lei 14.026/20.

A Lei de 2020 acrescentou novos incisos ao art. 3º da Lei de 2007, definindo o interesse comum e o local:

Art. 3º (...)

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

XV – serviços públicos de saneamento básico de **interesse local**: funções públicas e serviços **cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município**; (g.n.).

Na nova redação dada ao art. 8º da Lei 11.445/07 pela Lei de 2020, o inciso II, do caput, fala em interesse comum “em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” – repetindo o inciso XIV, do art. 3º. Deixando de fora, portanto, o tratamento a ser dado às unidades regionais de saneamento básico.

Cabe dizer, todavia, que os §§ 2º e 3º, do art. 8º, deixam claro que na unidade regional de saneamento básico também há interesse comum. Isso porque na unidade regional deve haver preferencialmente uma região metropolitana (§ 2º) e a estrutura de governança dessas unidades deve seguir o que dispõe a Lei 13.089/15, Estatuto da Metrópole (§ 3º).



O art. 8º-A traz que é “facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada”.

Ainda,

Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.

(...)

§ 2º **As disposições constantes do plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais**, quando existirem.

§ 3º **O plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico** (g.n.).

AS LEIS ESTADUAIS

De todos os estados brasileiros, apenas Acre, Pará e Tocantins ainda não adotaram medidas para a instituição de algum dos modelos elencados de regionalização pelo Novo Marco Legal.

A maioria dos estados instituiu o modelo de microrregiões (ou regiões metropolitanas), são eles: (i) Amazonas (LC 214/19, que mesclou região metropolitana com microrregiões), (ii) Bahia (LC 48/19e LC 51/22), (iii) Ceará (LC 247/21), (iv) Espírito Santo (LC 968/21), (v) Goiás (PLC 6.306/21), (vi) Maranhão (LC 239/21), (vii) Paraíba (LC 168/21), (viii) Paraná (LC 4/21), (ix) Pernambuco (LC 455/21), (x) Piauí (LC 246/19, LC 257/21 e LC 262/22), (xi) Rio Grande do Norte (LC 682/21), (xii) Roraima (LC 300/21), (xiii) Santa Catarina (que aproveitou a divisão já existente de todo estado em regiões metropolitanas e regulamentou pelo Decreto 1.372/21) e (xiv) Sergipe (LC 176/09, a qual deve ser atualizada já que possui inconstitucionalidades em seu texto).

Os que optaram por unidades regionais foram: (i) Mato Grosso (PL 614/21), (ii) Minas Gerais (PL 2.884/21), (iii) Rio Grande do Sul (Lei 15.795/22), (iv) Rondônia (Lei 4.955/21) e (v) São Paulo (Lei 17.383/21).

Alagoas mesclou região metropolitana (de Maceió) com unidades regionais (Lei 8.358/20).

Outros três optaram por instrumentos de gestão associada (convênios de cooperação), os quais são equiparados a um modelo de prestação regionalizada: Amapá, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro.

Em suma, temos:

Tabela 2. Modelos de regionalização e quantidade de estruturas regionais por estado.

Estado	Normativo	Modelo	Quantidade
Acre	-	-	-
Alagoas	Lei e Lei Complementar	Unidades Regionais e Região Metropolitana	2+1
Amapá	-	Gestão Associada	-
Amazonas	Lei Complementar	Região Metropolitana e Microrregião	1+1
Bahia	Lei Complementar	Microrregiões	19
Ceará	Lei Complementar	Microrregiões	3
Espírito Santo	Lei Complementar	Microrregiões	4
Goiás	Projeto de Lei Complementar	Microrregiões	2
Maranhão	Lei Complementar	Microrregiões	4
Mato Grosso	Projeto de Lei	Unidades Regionais	15
Mato Grosso do Sul	-	Gestão Associada	-
Minas Gerais	Projeto de Lei	Unidades Regionais	22
Pará	-	-	-
Paraíba	Lei Complementar	Microrregiões	4
Paraná	Lei Complementar	Microrregiões	3
Pernambuco	Lei Complementar	Microrregiões	2
Piauí	Lei Complementar	Microrregião	1
Rio de Janeiro	-	Gestão Associada	-
Rio Grande do Norte	Lei Complementar	Microrregiões	2
Rio Grande do Sul	Lei	Unidades Regionais	2



Rondônia	Lei	Unidade Regional	1
Roraima	Lei Complementar	Microrregião	1
Santa Catarina	Lei Complementar	Regiões Metropolitanas	11
São Paulo	Lei	Unidades Regionais	4
Sergipe	Lei Complementar	Microrregiões	13
Tocantins	-	-	-

Do exposto, cabe refletir em que medida uma grande quantidade de estruturas de regionais criadas por alguns estados terá a capacidade de produzir ganhos de escala suficientes para universalizar os serviços ao mesmo tempo que os torna módicos e de qualidade aos usuários.

Ainda quanto às estruturas regionais, o PL de Minas Gerais é o único normativo que prevê a possibilidade dos municípios mudarem de unidade regional. Como requisito exige que o município comprove, por meio de parecer fundamentado, a viabilidade técnica e econômica de prestação na unidade regional de saneamento de interesse. Não obstante, é necessária a anuência da unidade regional a qual o município propõe integrar, por meio de manifestação da instância executiva da respectiva unidade regional.

Outro ponto interessante é a possibilidade de municípios de outro estado integrarem as estruturas regionais de saneamento básico. Cinco estados preveem essa possibilidade, são eles: Ceará, Paraíba, Paraná, Pernambuco e Piauí.

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Com relação à governança, buscamos responder sobre os órgãos das estruturas de prestação regionalizada, suas competências e o peso do voto dos estados nos órgãos deliberativos.

Podemos agregar o desenho da governança em cinco modelos. O primeiro, adotado por todos os Estados que optaram por microrregiões, é o de uma instância executiva enxuta eleita pelo colegiado microrregional⁶; um conselho participativo consultivo, ou seja, a participação da sociedade civil se dá de forma apartada e meramente consultiva; um conselho deliberativo com um representante de cada município; e um comitê técnico com composição que varia entre as leis. Para mais detalhes sobre a composição dos órgãos das microrregiões, ver tabela abaixo.

Tabela 3. Composição dos órgãos das microrregiões de saneamento.

Estado / Órgãos	Colegiado	Comitê técnico	Conselho participativo	Secretário geral
Amazonas	Um representante de cada Município que a integra e por um representante do Estado do Amazonas.	06 (seis) representantes do Estado do Amazonas e 9 (nove) representantes dos municípios estabelecidos pelas regiões hidrográficas.	01 (um) membro, escolhido pelo Chefe do Poder Executivo; 05 (cinco) membros, escolhidos pela Assembleia Legislativa; 05 (cinco) membros, representantes da sociedade civil.	Escolhido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.
Bahia	Um representante de cada Município que a integra e por um representante do Estado da Bahia.	03 (três) representantes do Estado da Bahia e por 01 (um) representante de cada um dos Municípios integrantes da Microrregião.	01 (um) membro escolhido por cada Câmara Municipal dos Municípios integrantes da Microrregião; 05 (cinco) membros escolhidos pela Assembleia Legislativa; 05 (cinco) membros, representantes da sociedade civil.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional, sendo demissível livremente, a juízo do Colegiado.

⁶ Única exceção é o Amazonas que, em sua lei, apontou que o Secretário-geral seria indicado pelo governador, o que pode ser injustificadamente discrepante com o Estatuto da Metrôpole.



Ceará	1 (um) representante de cada Município e por 1 (um) representante do Estado do Ceará.	3 (três) representantes do Estado do Ceará, sendo 1 (um) deles o Secretário Executivo de Saneamento da Secretaria de Estado das Cidades, e por 8 (oito) representantes dos Municípios integrantes da Microrregião.	5 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa; e 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo exonerável ad nutum, a juízo da maioria de votos do Colegiado.
Espírito Santo	Composto pelo prefeito de cada Município que a integra, ou, na sua ausência e impedimento, a autoridade municipal por ele indicado, e por 1 (um) representante do Governo do Estado do Espírito Santo.	3 (três) representantes do Estado do Espírito Santo, sendo um deles da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEDURB, por 8 (oito) representantes dos Municípios integrantes da Microrregião e por 1 (um) representante docente de Universidade Federal ou Estadual com sede no Estado do Espírito Santo.	3 (três) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo - Ales; 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Regional; 1 (um) representante de um dos sindicatos que represente os trabalhadores de uma das atividades vinculadas às funções públicas de interesse comum previstas no art. 3º; e 1 (um) representante dos usuários indicado pela Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo - FAMOPES.	Será eleito pelo Colegiado Regional, possuirá autonomia e mandato de 3 (três) anos, renovável por mais um período.
Goiás	Um representante de cada município que a integra, por um representante do Estado de Goiás e por um representante da sociedade civil integrante do Conselho Participativo.	3 (três) representantes do Estado de Goiás e por 8 (oito) representantes dos municípios ou de consórcios públicos intermunicipais integrantes da microrregião.	5 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa; e 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo exonerável ad nutum, a juízo da maioria de votos desse colegiado.
Maranhão	01 (um) representante do Estado do Maranhão; 01 (um) representante de cada Município que a integra.	03 (três) representantes indicados pelo Estado do Maranhão; representantes indicados pelo conjunto dos Municípios membros, em número equivalente a 15% (quinze por cento) do número de municípios integrantes da microrregião.	Composto por 11 (onze) representantes da sociedade civil escolhidos pela Conferência Regional de Saneamento Básico.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional, sendo destituído livremente, a juízo do Colegiado.
Paraíba	Um representante de cada Município que a integra ou com ela conveniada e por um representante do Estado da Paraíba.	Oito representantes dos Municípios e por três representantes do Estado da Paraíba	5 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa; e 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo exonerável ad nutum, a juízo da maioria de votos do Colegiado.



Paraná	Um representante de cada Município que a integra ou com ela conveniado e por um representante do Estado do Paraná.	Três representantes do Estado do Paraná e por oito representantes dos Municípios.	Cinco representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa; e seis representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional.	Será eleito pelo Colegiado.
Pernambuco	Um representante de cada Município que a integra ou com ele conveniado e por um representante do Estado de Pernambuco.	Oito representantes de Municípios, escolhidos pelo Colegiado microrregional, e por três representantes do Estado de Pernambuco.	5 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa; e b) 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo exonerável ad nutum, a juízo da maioria de votos do Colegiado.
Piauí	Um representante de cada Município que integra a MRAE ou com ela conveniada e por um representante do Estado do Piauí.	Oito representantes dos Municípios, eleitos pelo Colegiado Microrregional, e por três representantes do Estado, designados pelo Governador.	Cinco escolhidos pela Assembleia Legislativa; e seis eleitos pelo Colegiado Microrregional.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo exonerável ad nutum, a juízo da maioria de votos do Colegiado.
Rio Grande do Norte	Composto pelo Prefeito de cada Município que a integra; e pelo Governador do Estado do Rio Grande do Norte, que o preside.	3 (três) representantes do Estado do Rio Grande do Norte, sendo um deles o Coordenador de Meio Ambiente e Saneamento, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH); 8 (oito) representantes dos Municípios integrantes da Microrregião; e 1 (um) representante docente de instituição de ensino superior com sede em município integrante da Microrregião.	3 (três) representantes da sociedade civil, escolhidos pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (ALRN); 4 (quatro) representantes da sociedade civil, escolhidos pelo Colegiado Microrregional; e 4 (quatro) representantes da sociedade civil, escolhidos pela Conferência Regional de Saneamento Básico.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo exonerável ad nutum, a juízo da maioria de votos do Colegiado.
Roraima	Um representante de cada Município e por um representante do Estado de Roraima.	Um representante de cada Município e por três representantes do Estado de Roraima.	5 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa; e 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional.	Será eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico, sendo exonerável ad nutum, a juízo da maioria de votos do Colegiado.

Os outros quatro modelos foram adotados pelos seis estados que optaram por unidades regionais. Alagoas e Rondônia descreveram, em suas leis, apenas o Colegiado Microrregional, e.g., Lei 8.358/20 de Alagoas: “Art. 3º. (...) § 2º A representatividade e peso no Órgão Colegiado a que se refere o § 1º deste artigo, serão definidos em Decreto Estadual,



de modo objetivo e com base no critério populacional, assegurado ao Estado até 50% (cinquenta por cento) dos votos”⁷.

Outro modelo é o do Rio Grande do Sul, que descreve apenas o Órgão Colegiado (deliberativo) e o Órgão Colegiado Consultivo, relegando também, portanto, à sociedade civil um papel consultivo.

Por seu turno, São Paulo e Mato Grosso, este repetindo aquele, optaram por replicar literalmente o art. 8º do Estatuto da Metrópole, inclusive não informando em lei o peso do Estado na instância deliberativa, deixando para que um decreto o faça.

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Por fim, Minas Gerais que inova ao colocar como órgão da unidade regional a “entidade responsável pela fiscalização e regulação”, além deste órgão o PL mineiro traz a instância executiva e a instância colegiada deliberativa. Dentro desta última, além dos titulares há a participação de cada Comitê de Bacia Hidrográfica na qual a unidade regional estiver inserida. O PL de Minas erra ao desenhar uma instância executiva “composta pelos chefes do poder executivo dos municípios integrantes das Unidades Regionais de Saneamento Básico”.

Erra porque fez uma interpretação literal e descabida do inciso I, do art. 8º, do Estatuto da Metrópole. Vejamos a lição do ilustre professor Thiago Marrara:

(...) a única exigência constante do art. 8º é a de que a instância executiva seja “composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas”. **Esse trecho final do inciso I do art. 8º contém um erro claro. Os órgãos executivos não se confundem com as instâncias deliberativas** que, por sua função eminentemente política e planejadora, devem se abrir a membros de todos os entes políticos envolvidos na unidade regional e também às respectivas populações. Nesse cenário, é essencial a participação dos representantes do Poder Executivo de todos os entes federativos. Diferentemente, **na instância executiva a estrutura deve ser enxuta, razão pela qual não faz qualquer sentido afirmar que todos os representantes devem fazer parte da direção ou da presidência da unidade regional**. A única interpretação possível e lógica do art. 8º, inciso I do Estatuto é a de que a instância executiva “será dirigida” por representantes dos entes políticos locais. Em outras palavras, o dispositivo impõe que o dirigente e seu vice sejam escolhidos por algum critério racional e objetivo dentre os representantes do Poder Executivo dos entes políticos que compõem a unidade regional. (...)

Não há, porém, como se conceber um sistema de órgão executivo em que todos os representantes dos entes federativos participantes estejam simultaneamente no comando das funções executivas. O art. 8º, inciso I necessita ser interpretado com cautela para evitar cenários como esse que, se concretizados, decerto impossibilitarão o exercício das relevantes tarefas e serviços de interesse comum sob responsabilidade da unidade regional (MARRARA, 2021, pp. 81-82, g.n.).

Como já visto, a maior parte dos estados optou por adotar a regionalização por microrregiões, sendo que nesses casos há jurisprudência consolidada que considera razoável a participação do estado nas deliberações em patamar não superior a 50% dos votos:

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 (Acórdão da ADI 1842/RJ, de relatoria do Min. Luiz Fux e redação do Min. Gilmar Mendes, pp. 3-4).

⁷ Como curiosidade, a lei de Rondônia possui dispositivo com idêntica redação e topografia.



A participação dos Estados nos órgãos deliberativos da microrregião ou região metropolitana é significativa:

Tabela 4. Peso do voto do estado no órgão deliberativo das microrregiões.

Estado	Peso do voto do estado
Alagoas	50%
Amazonas	50%
Bahia	40% ⁸
Ceará	40%
Espírito Santo	40%
Goiás	40%
Maranhão	40%
Paraíba	40%
Paraná	40%
Pernambuco	40%
Piauí	40%
Rio Grande do Norte	35%
Roraima	40%
Santa Catarina	-
Sergipe	100% ⁹

Os órgãos das microrregiões são os seguintes: (i) o Colegiado Microrregional; (ii) o Comitê Técnico; (iii) o Conselho Participativo; e (iv) o Secretário Geral. Neste sentido, o Colegiado Microrregional é instância máxima da entidade intergovernamental. Três exemplos servem para ilustrar as atribuições deste órgão:

Tabela 5. Comparação de atribuições do órgão deliberativo.

Bahia	Ceará	Paraná
Art. 9º. São atribuições do Colegiado Microrregional:	Art. 7º. São atribuições do Colegiado Microrregional:	Art. 9º. São atribuições do Colegiado Microrregional:
I - instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, a serem observadas pelas Administrações Direta e Indireta de entes da Federação integrantes da Microrregião;	I – instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, a ser observadas pelas Administrações Direta e Indireta de entes da Federação integrantes da Microrregião;	I - instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, a ser observadas pelas Administrações Direta e Indireta de entes da Federação integrantes da Microrregião ou com ela conveniados;
II - deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno;	II – deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno;	II - deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância, nos termos do Regimento Interno;
III - especificar os serviços públicos de interesse comum, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;	III – especificar os serviços públicos de interesse comum ou atividades dele integrantes e seus respectivos responsáveis, inclusive quanto à unificação de sua prestação;	III - especificar os serviços públicos de interesse comum, bem como, quando for o caso, as correspondentes atividades ou fases e seus respectivos responsáveis, inclusive quanto à unificação de sua prestação;
IV - aprovar os planos microrregionais e, quando couber, os planos intermunicipais ou locais;	IV – aprovar os planos microrregionais e, quando couber, os planos intermunicipais ou locais;	IV - aprovar os planos microrregionais e, quando couber, os planos intermunicipais ou locais;
V - definir a entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de interesse comum, bem como estabelecer as formas de prestação destes serviços;	V – definir a entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos que integram funções públicas de interesse comum da Microrregião, bem como estabelecer as formas de prestação destes serviços;	V - definir a entidade reguladora responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos que integram funções públicas de interesse comum da Microrregião, bem como estabelecer as formas de prestação destes serviços, respeitados os contratos existentes;

⁸ Antes, 50%. A Lei Complementar 51 de 2022 alterou, entre outros, o peso do Estado.

⁹ A Lei é antiga, trata-se de um dispositivo inconstitucional.



VI - propor critérios de compensação financeira aos Municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum;	VI – propor critérios de compensação financeira aos Municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum;	VI - propor critérios de compensação financeira aos Municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum;
VII - autorizar Município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão ou de contrato de programa;	VII – autorizar Município a prestar isoladamente os serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, ou atividades deles integrantes, inclusive mediante a criação de órgão ou entidade, contrato de concessão ou instrumento derivado da gestão associada de serviços públicos;	VII - autorizar Município a prestar isoladamente os serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, ou atividades deles integrantes, inclusive mediante a criação de órgão ou entidade, contrato de concessão ou ajuste vinculado à gestão associada de serviços públicos;
	VIII – homologar deliberações da entidade reguladora quanto ao reequilíbrio econômico-financeiro de contratos para a delegação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, quando o reequilíbrio se realizar mediante dilação ou diminuição de prazo;	
		VIII - manifestar-se em nome dos titulares em matérias regulares e contratuais, inclusive previstas no Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021, bem como celebrar aditamentos contratuais para preservar o ato jurídico perfeito mediante reequilíbrio econômico-financeiro, quando o reequilíbrio se realizar mediante dilação ou diminuição de prazo contratual;
	Art. 1º (...) § 2º Ficam as Microrregiões de Água e Esgoto autorizadas a celebrar convênio de cooperação de forma que a estrutura de regionalização possa beneficiar também os Municípios localizados em outros Estados, os quais terão prerrogativas equivalentes aos dos Municípios cearenses que integram a Microrregião. § 3º Para sua eficácia, o convênio de cooperação entre entes federados previstos no § 2º deverá ser subscrito tanto pelos Municípios beneficiados como pelo Estado em cujo território se situem.	IX - autorizar Município integrante da Microrregião a participar, como conveniente, de estruturas de prestação regionalizada de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de Estado limítrofe;
VIII - elaborar e alterar o Regimento Interno da Entidade Microrregional;	IX – elaborar e alterar o Regimento Interno da Entidade Microrregional;	X - elaborar e alterar o Regimento Interno da Entidade Microrregional; e
IX - eleger e destituir o Secretário-Geral.	X – eleger e destituir o Secretário-Geral.	XI - eleger e destituir o Secretário-Geral.



<p>§ 1º No caso do Colegiado Microrregional deliberar pela unificação na prestação de serviço público de saneamento básico, em dois ou mais Municípios que integram a Microrregião, ou de atividade dele integrante, o representante legal da Microrregião subscreverá o respectivo contrato de concessão ou de programa representando os entes da Federação interessados.</p>	<p>§ 1º No caso de o Colegiado Microrregional deliberar pela unificação na prestação de serviço público, em 2 (dois) ou mais Municípios que integram a Microrregião, ou de atividades dele integrante, o representante legal da Microrregião subscreverá, caso necessário, o respectivo ato de delegação da prestação dos serviços.</p>	<p>§ 1º No caso de o Colegiado Microrregional deliberar pela unificação na prestação de serviço público, em dois ou mais Municípios que integram a Microrregião, ou de atividade dele integrante, o representante legal da Microrregião subscreverá o respectivo contrato.</p>
<p>§ 2º Havendo serviços interdependentes, deverá ser celebrado o respectivo contrato entre os prestadores, na forma prevista no art. 12 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.</p>	<p>§ 2º A unificação mencionada no inciso III do caput pode se realizar mediante a fusão ou consolidação dos instrumentos contratuais ou de adesão à prestação regionalizada existentes.</p> <p>§ 3º Havendo serviços interdependentes, deve ser celebrado contrato entre os prestadores na forma prevista no art. 12 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.</p>	<p>§ 2º A unificação mencionada no inciso III deste artigo ou qualquer ato decorrente das atribuições do caput deste artigo:</p> <p>I - pode se realizar mediante a consolidação dos instrumentos contratuais existentes;</p> <p>II - não poderá prejudicar o ato jurídico perfeito, em especial os instrumentos contratuais e seus eventuais aditamentos.</p> <p>§ 4º Havendo serviços públicos interdependentes, deve ser celebrado o respectivo contrato entre os prestadores, na forma prevista no art. 12 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.</p>
<p>§ 3º A unificação dos serviços em Municípios que possuem entidade ou órgão prestador de serviços públicos de saneamento básico há pelo menos dez anos dependerá da aquiescência expressa do Município, por meio de manifestação inequívoca de seu representante no Colegiado Microrregional.</p>	<p>§ 4º A unificação dos serviços em Municípios que possuem entidade ou órgão prestador de serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário há, pelo menos, 10 (dez) anos dependerá da aquiescência expressa do Município, por meio de manifestação inequívoca de seu representante no Colegiado Microrregional.</p> <p>§ 5º Caso o município, atendendo as condições do § 4º deste artigo, decida manter-se na execução isolada do serviço público, somente poderá fazê-lo enquanto estiver vigente o contrato de concessão com o órgão ou a entidade que já vinha prestando o serviço, período após o qual deverá ser observada a regra prevista no inciso VII deste artigo.</p>	<p>§ 3º A unificação dos serviços públicos em municípios que possuem entidade ou órgão prestador de serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário há, pelo menos, dez anos dependerá da aquiescência expressa do Município, por meio de manifestação inequívoca de seu representante no Colegiado Microrregional.</p>



	<p>§ 7º Não se concederá a autorização prevista no inciso VII do caput no caso de contratos ou projetos que prevejam o pagamento de ônus pela outorga da concessão ou do direito de prestar os serviços públicos, ou cujo modelo seja considerado prejudicial à modicidade tarifária ou à universalização de acesso aos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário ou de manejo de águas pluviais urbanas.</p>	<p>§ 5º Não se concederá a autorização prevista no inciso VII do caput deste artigo, no caso de projetos que:</p> <p>I - prevejam o ônus pela outorga da concessão ou outra forma de pagamento pelo direito de prestar os serviços públicos;</p> <p>II - não prevejam indenizações e transferências ou pagamentos suficientes para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços públicos mediante subsídios cruzados;</p> <p>e</p> <p>III - cujo modelo contratual seja considerado prejudicial à modicidade tarifária ou à universalização de acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.</p>
		<p>§ 6º A gestão administrativa da Microrregião será definida por Resolução do Colegiado Microrregional, a qual poderá, por prazo certo, delegar o exercício de atribuições ou a execução de determinadas tarefas para órgãos ou entidades que integram a estrutura administrativa do Estado do Paraná ou de Municípios que integram a Microrregião ou com ela conveniados.</p>
	<p>§ 6º A designação da entidade reguladora prevista no inciso V do caput deve recair em entidade que atenda ao previsto no art. 21 da Lei Federal nº 11.445, de 2007, bem como que possua:</p> <p>I – corpo diretivo colegiado, cujos integrantes sejam nomeados para exercício em termos não coincidentes;</p> <p>II – capacidade técnica para atender às normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA;</p> <p>III – procedimento institucionalizado para a aplicação de medidas sancionatórias;</p> <p>IV – programas que assegurem a transparência, a integridade e o controle social, especialmente por meio de audiências e consultas públicas.</p>	

Como podemos observar no quadro acima, as leis são muito parecidas. Isso ocorre não só com as atribuições do órgão supra, mas com as leis como um todo, porque, com exceção das de Santa Catarina e Sergipe, todas as leis que criaram microrregiões aparentemente se inspiraram na lei da Bahia.

Cabe lembrar que a lei baiana foi promulgada antes da vigência do Novo Marco Legal.

Com relação aos Estados que adotaram unidades regionais, as leis são, por assim dizer, mais autorais, como pode ser visto na diversidade de modelos de governança.



Em relação ao peso do estado na instância deliberativa, Mato Grosso e São Paulo não o informam em suas leis. O projeto de lei mineiro dá ao Estado 15% dos votos, ao passo que a riograndense reserva 40% e a rondoniense 50%.

Destarte, com relação ao fortalecimento dos estados incentivado pelo Novo Marco, as microrregiões são mecanismos que, *per se*, os fortalecem, visto que não são de adesão voluntária. Já quanto às unidades regionais, dado que a adesão depende de uma anuência do Município, não há como falar em aumento de influência do estado *a priori*, sendo necessária a análise caso a caso.

NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA NAS LEIS ESTADUAIS

Com a publicação do novo Marco Legal de Saneamento, foi conferido à ANA novas atribuições, como, por exemplo, a competência para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Sendo que o recebimento de recursos públicos federais ficou condicionado à adesão a essas normas¹⁰.

Neste sentido, oito estados citam diretamente a necessidade de adotá-las ou de a agência reguladora infranacional escolhida pela microrregião ou unidade regional necessariamente ter capacidade de atender essas normas de referência. A Tabela 6 mostra quais são e o trecho da lei que trata da obrigatoriedade direta ou indireta de seguir as normas de referência da ANA.

Tabela 6. Obrigatoriedade de atender às normas de referência da ANA nas leis estaduais.

Estado	Trecho da lei
Amazonas	Art. 17. (...) Parágrafo único. A Agência, no exercício de suas funções regulatórias, observará as normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).
Ceará	Art. 7º. (...) § 6º (...) II - capacidade técnica para atender às normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA;
Goiás	Art. 16. (...) Parágrafo único. A designação de entidade reguladora não poderá se realizar em prejuízo do previsto em contratos ou convênios de cooperação entre entes federados em vigor e na legislação estadual vigente, salvo se a entidade reguladora deixar de atender às normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA ou em razão de acordo com as partes contratantes ou convenentes.
Maranhão	Art. 19. (...) Parágrafo único. A MOB, no exercício de suas funções regulatórias, observará as normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).
Mato Grosso	Art. 6º. (...) Parágrafo único. (...) IV - observarão as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), consideradas as peculiaridades regionais e a viabilidade econômico-financeira da URAE.
Minas Gerais	Art. 13. (...) II - editar normas técnicas e operacionais para a adequada prestação e expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, com observação das normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA; (...) Art. 24. A definição da entidade reguladora pela instância executiva deverá considerar os princípios estabelecidos no art. 21 da Lei Federal nº 11.445, de 2007, e as normas de referência da ANA. (...) II - a capacidade técnica para se adequar às normas de referência a serem estabelecidas pela ANA;
Paraná	Art. 23. (...) Parágrafo único. A designação de entidade reguladora não pode se realizar em prejuízo ao previsto em contratos ou convênios de cooperação entre entes federados e na legislação estadual, salvo se a entidade reguladora deixar de atender as normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA ou em razão de acordo com as partes contratantes ou convenentes.
Rio Grande do Norte	Art. 15. (...) § 2º As Agências Reguladoras a serem definidas pelos colegiados regionais poderão promover a articulação de suas atividades, implementando, a seu critério e mediante acordo de cooperação, a padronização de suas atividades e procedimentos regulatórios, obedecendo às orientações da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

BREVES COMENTÁRIOS SOBRE SÃO PAULO

O Estado de São Paulo fez uma lei de regionalização sucinta focada em manter o status da Sabesp. Criou uma unidade regional de saneamento apenas para os 370 municípios operados pela Sabesp que já, em tese, preenchiam todos os requisitos do Novo Marco. Após proteger a companhia, os outros municípios foram agregados em outras três unidades regionais seguindo uma lógica de bacias hidrográficas.

¹⁰ Art. 50, inciso III, da Lei 11.445/07, e art. 4º, inciso III, do Decreto 10.588/20.

A lei paulista, como já dito, também foi concisa com relação a governança, apenas replicando alguns incisos do art. 8º do Estatuto da Metrópole. Ocorre que ainda em 2021, São Paulo publicou o Decreto Estadual nº 66.289, que regulamentou a Lei nº 17.383/21. Esse decreto traz detalhes com relação a governança das unidades regionais. Assim concebendo-a:

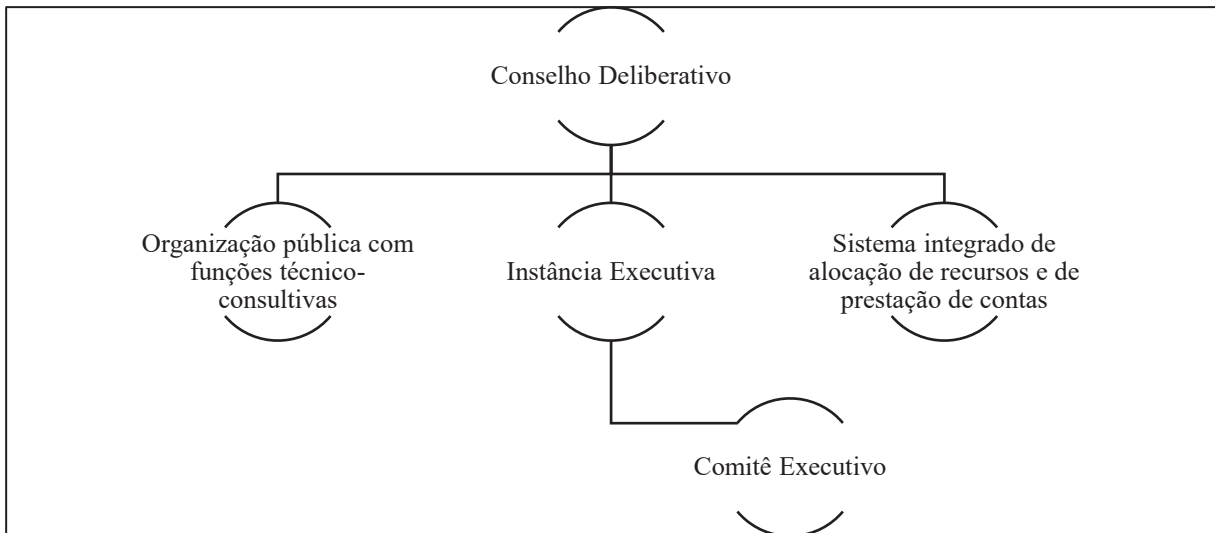


Figura 1: Órgãos das unidades regionais paulistas.

Ocorre que, aparentemente, o decreto padeceu da mesma confusão do PL mineiro ao entender que na instância executiva deveriam estar todos os titulares. O decreto criou uma complexa regra que determina pesos dos votos na instância executiva no parágrafo único de seu art. 4º:

Art. 4º (...)

Parágrafo único - A participação proporcional nas deliberações da instância executiva será assegurada mediante a atribuição de votos ponderados aos entes federativos integrantes, na seguinte conformidade:

1. Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes e titulares de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário de interesse local: peso 1;
2. Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes que apresentam compartilhamento efetivo de instalações operacionais com outros Municípios: peso 2;
3. Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes e titulares de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário de interesse local: peso 2;
4. Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes que apresentam compartilhamento efetivo de instalações operacionais com outros Municípios: peso 3;
5. Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e titulares de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário de interesse local: peso 3;
6. Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes que apresentam compartilhamento efetivo de instalações operacionais com outros Municípios: peso 4;
7. Estado: peso 5.

A melhor interpretação de “votos ponderados” é a de que um município de até 100 mil habitantes tem um voto com peso 1 ou peso 2, a depender se o serviço de saneamento é de interesse local ou não, assim por diante. A questão é que o município de São Paulo teria o mesmo peso (um voto com peso 4) que o município de União Paulista e o de Santa Cruz da Esperança juntos. Contudo, o primeiro tem 1.844 habitantes e o segundo, 2.139. Há uma grande distorção.

Certamente esse parágrafo será alterado, pois gera um desincentivo a adesão dos grandes municípios.

Com relação ao fato de, na instância executiva, em tese, estarem todos os titulares, o decreto paulista estabelece que na instância deliberativa os municípios se farão representar de maneira agregada, isso porque o desenho da unidade regional feita para a Sabesp dificultaria o funcionamento da unidade regional, vez que são 370 municípios. A regra de agregação consta no parágrafo primeiro do art. 6º:



Artigo 6º - O Conselho Deliberativo, órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, será composto por representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da respectiva Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE e da sociedade civil.

§ 1º - Os integrantes do Conselho Deliberativo serão escolhidos considerando os seguintes segmentos:

1. representantes do Estado, que serão indicados pelo Governador;
2. membros eleitos dentre os representantes de Municípios com população acima de 500.000 (quinhentos mil) habitantes;
3. membros eleitos dentre os representantes de Municípios inseridos em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões que não estejam representados no item 2 deste parágrafo;
4. membros eleitos dentre os representantes de Municípios titulares de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário de interesse local;
5. membros eleitos dentre representantes de Municípios que apresentam compartilhamento efetivo de instalações operacionais com outros Municípios;
6. membros eleitos dentre representantes de Municípios situados em bacias hidrográficas não contempladas após as eleições dos membros descritos nos itens 2 a 5 deste parágrafo;
7. membros eleitos dentre representantes da sociedade civil.

Ou seja, na instância deliberativa, que é a que manda, os titulares serão representados de forma agregada. Por sua vez, na executiva, que é a que obedece, todos os titulares estarão representados. A instância executiva, de certo, teria mais legitimidade que a deliberativa. Não vislumbro outra alternativa senão a correção dessas distorções para que alguma unidade regional paulista pare de pé.

CONSIDERAÇÕES

O presente trabalho se propôs a responder às seguintes perguntas: (i) a quem compete a titularidade do serviço?; (ii) como se deram as regionalizações nos estados?; (iii) em termos de governança, os estados ganham relevância: Quais órgãos compõem as estruturas regionalizadas?; (iv) as normas estaduais trataram do novo papel da ANA?; e (v) como foi estruturada a governança das unidades regionais de saneamento paulistas?

Às quais respondemos sucintamente: (i) se a prestação for regionalizada, na prática, a titularidade será da entidade regional; (ii) a maioria dos estados optou por Leis Complementares, ou seja, pela regionalização via microrregiões ou regiões metropolitanas (foram 14 estados). Apenas seis optaram por unidades regionais; (iii) as microrregiões (ou regiões metropolitanas) são mecanismos que, *per se*, fortalecem os estados. Entretanto, a possibilidade de tomar uma decisão de forma isolada ou com baixo apoio, não quer dizer que é politicamente viável fazê-lo – em regra, não o é. Quanto às unidades regionais, não há como falar em aumento de influência do estado *a priori*, sendo necessária a análise casuística; (iv) de forma muito interessante, oito estados se preocuparam em ou adotar diretamente as normas de referência da ANA ou em obrigar que a agência reguladora infranacional tenha capacidade de adotá-las; e (v) foi estruturada de forma a replicar literalmente o Estatuto da Metrópole, contudo, quando da sua regulamentação por Decreto foram criadas distorções que não tem outra solução que não sua correção: (a) uma instância executiva mais enxuta, eleita pelos titulares; e (b) a alteração ou revogação do parágrafo único do art. 4º do Decreto Estadual nº 66.289/21.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. FREIRE, A. L. Saneamento básico: competências constitucionais para criar, organizar e prestar os serviços públicos. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 2020. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/329/edicao-1/saneamento-basico:-competencias-constitucionais-para-criar,-organizar-e-prestar-os-servicos-publicos>>. Acesso em mai. de 2022.
2. GROTTI, D. A. M. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: DAL POZZO, A. N.; OLIVEIRA, J. R. P.; BERTOCCELLI, R. P. (Coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp. 101-144.
3. MARRARA, T. Artigo 8º. In: MARRARA, T. (Coord.) *Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada*. Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021, pp. 80-88.

4. ZACHIM, K. L. Saneamento e contratos de programa: o “início”, o “fim” e o “meio”. In: DAL POZZO, A. N.; OLIVEIRA, J. R. P.; BERTOCCELLI, R. P. (Coord.) *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017, pp. 673-690.