

Parâmetros para a verificação  
do cumprimento da diretriz de  
regionalização à luz do novo  
marco normativo do saneamento  
básico\*

*Parameters for verifying  
compliance with the  
regionalization guideline in light of  
the new regulatory framework for  
basic sanitation*

*José Vicente Santos de Mendonça\*\*  
Rodrigo Grieco Penna\*\*\**

---

\* Artigo recebido em 6 de dezembro de 2023 e aprovado em 24 de abril de 2024. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.90399>.

\*\* Professor associado de direito administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Doutor e mestre em direito público pela Uerj. *Master of Laws* por Harvard. Coordenador do Laboratório de Regulação Econômica da Faculdade de Direito da Uerj (Uerj Reg.). Procurador do Estado do Rio de Janeiro e advogado. E-mail: jose.vicente@terra.com.br.

\*\*\* Bacharel em direito pela Uerj. Pesquisador do Laboratório de Regulação Econômica da Faculdade de Direito da Uerj (Uerj Reg.). Advogado. E-mail: rgriecopenna@gmail.com.

## RESUMO

Este artigo busca discutir a diretriz de regionalização dos serviços públicos de saneamento básico, estabelecida pelo novo marco normativo do setor. No âmbito dos serviços públicos, entende-se regionalização como o cenário em que as atividades públicas relacionadas com determinado serviço público extrapolam os limites territoriais do ente federativo titular daquele serviço. Com o novo marco normativo do saneamento básico, a regionalização se tornou uma diretriz para o setor. As normas, contudo, deixaram dúvidas quanto ao que exatamente caracterizaria tal prestação regionalizada. Assim, este trabalho buscará analisar as previsões normativas do tema e a literatura jurídica pertinente ao setor de saneamento a fim de, a partir do método indutivo, apontar quais são os parâmetros estabelecidos pela nova sistemática normativa para a verificação da diretriz de regionalização dos serviços.

## PALAVRAS-CHAVE

saneamento básico — regionalização — serviços públicos — infraestrutura — direito administrativo

## ABSTRACT

This article proposes to discuss the guideline for the regionalization of public basic sanitation services, established by the new regulatory framework for the sector. Within the scope of public services in general, regionalization is understood as the scenario in which public activities related to a given public service go beyond the territorial limits of the federative entity that owns that service. With the new regulatory framework for basic sanitation, regionalization has become a guideline for the sector. The norms, however, leave doubts as to what exactly would characterize such regionalized provision of services. Thus, this work will seek to analyze the normative predictions of the subject and the legal literature pertinent to the sanitation sector, in order to, using the inductive method, determine the parameters established by the new normative system for verifying the services regionalization guidelines.

## KEYWORDS

basic sanitation — regionalization — public services — infrastructure — administrative law

## Introdução

O setor de saneamento básico foi objeto de intensos debates nos últimos anos, especialmente diante do cenário preocupante verificado no Brasil em que, a despeito de ser considerado uma das maiores economias do mundo, o país ainda conta com dezenas de milhões de pessoas sem acesso ao abastecimento de água potável e ao esgotamento sanitário.<sup>1</sup>

Após algumas tentativas sem sucesso de reforma do arcabouço normativo do setor de saneamento,<sup>2</sup> ele acabou por ser profundamente alterado a partir da promulgação da Lei nº 14.026/2020, que modificou não só a Lei nº 11.445/2007, mas também outros diplomas. Essas alterações legislativas e seus regulamentos são o que se passou a chamar de novo marco normativo do saneamento básico.

A inovação normativa trouxe uma série de mudanças nas diretrizes de prestação dos serviços de saneamento básico. Fala-se em “serviços públicos” de saneamento considerando a amplitude atribuída contemporaneamente ao setor, que se constitui de uma série de serviços pertinentes a diversas atividades, e não apenas a um serviço público.<sup>3</sup> O direito ao saneamento básico, assim, não é mais entendido como a prestação de serviços isolados, mas como um conjunto de serviços que visam garantir a salubridade da população, abarcando, entre outras, questões ambientais, sociais, econômicas e de infraestrutura.

À luz desta perspectiva integrativa adveio uma das principais mudanças do novo marco e o tema do presente trabalho: a diretriz de regionalização dos serviços de saneamento básico, de especial importância para o setor.

Já o problema a ser analisado neste artigo decorre do fato de a redação literal das normas, contudo, ter deixado dúvidas quanto ao que exatamente

---

<sup>1</sup> Segundo dados de 2021, disponibilizados no Painel de Informações do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, entre a população no Brasil, cerca de 15,8% (por volta de 33 milhões de habitantes) não são atendidos por abastecimento de água; e 44,2% (cerca de 85 milhões de pessoas) não são atendidos por esgotamento sanitário. Disponível em: <http://antigo.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 1º maio 2023.

<sup>2</sup> Refere-se aqui, especialmente, às Medidas Provisórias nº 844 e nº 868, ambas editadas pelo então presidente Michel Temer em 2018, mas que não foram convertidas em lei pelo Congresso Nacional.

<sup>3</sup> Pode-se resumir, nos termos da Lei nº 11.445/2007, tais atividades como a construção de infraestruturas, a gestão de instalações e as iniciativas prestacionais que possibilitam (i) o abastecimento de água potável; (ii) o esgotamento sanitário; (iii) a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos; e (iv) a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas.

caracterizaria tal prestação regionalizada, não tendo as previsões normativas taxativamente explicitado quais os critérios para a verificação do cumprimento da diretriz de regionalização, ainda que seja possível identificar diversos indicativos.

Pois bem: o presente trabalho buscará identificar quais os parâmetros estabelecidos pela nova sistemática normativa para a verificação do cumprimento da diretriz de regionalização dos serviços de saneamento básico, parâmetros que consistirão na hipótese aventada pelo artigo.

Para além do método indutivo a ser utilizado a partir da análise documental das normas e precedentes judiciais e da bibliografia jurídica, e considerando que a linguagem normativa incorporou conceitos cientificamente construídos a partir da geografia, tais como “região”, “regionalização”, “metrópole” e “aglomeração urbana”, a compreensão do tema exigirá o diálogo com a geografia e com outras áreas de conhecimento que extrapolam o direito.

O primeiro tópico abordará a temática da regionalização no contexto do direito dos serviços públicos, ressaltando a realidade do setor de saneamento básico. Em seguida, serão apresentados quais os arranjos jurídicos utilizados para a regionalização do saneamento até o advento do novo marco (Tópico 2), e como esses e outros novos instrumentos passaram a ser tratados a partir da Lei nº 14.026/2020 e demais normativas pertinentes (Tópico 3).

O Tópico 4 aprofundará o problema do trabalho: no que exatamente consiste a regionalização dos serviços públicos de saneamento trazida como uma diretriz do setor a partir do novo marco? Apontar-se-á no Tópico 5 a tese do trabalho, em favor de um conceito abrangente de regionalização, que, à luz do novo marco do saneamento, é caracterizada pela integração e uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços, e não, necessariamente, da execução dos serviços. Assim, é perfeitamente vislumbrável que haja mais de um prestador dos serviços em um único arranjo regional atuando em apenas um dos componentes dos serviços (ex.: no abastecimento de água potável), bem como, inclusive, diferentes modelos de prestação (ex.: prestação direta coexistindo junto a concessões).

## 1. A regionalização de serviços públicos e o setor de saneamento

Os termos “região” e “regionalização” são categorias construídas na ciência da geografia, especificamente na pesquisa socioespacial, a partir de discussões travadas na área buscando a compreensão do espaço geográfico.

São ideias que, assim como outras formuladas na geografia, foram incorporadas pelo direito, mas que também sofreram com a influência do direito, visto que, como explica Milton Santos, o espaço geográfico constitui-se como “resultado de uma práxis coletiva que reproduz as relações sociais”.<sup>4</sup>

A relação do direito com a geografia sempre se fez presente em ambas as áreas de conhecimento.<sup>5</sup> A despeito das inúmeras variações que o léxico “região” assume coloquialmente e mesmo nas categorizações oficiais,<sup>6</sup> mais especificamente no que diz respeito ao recorte deste trabalho, pode-se entender como regionalização de serviços públicos o cenário em que as atividades públicas relacionadas com determinado serviço extrapolam os limites territoriais de seu titular, resultando em uma prestação integrada entre dois ou mais entes federativos.<sup>7</sup> Via de regra, a categoria se aplica de forma mais intuitiva aos serviços públicos de competência municipal,<sup>8</sup> nos casos em que as condições da realidade (geográficas, ambientais, sociais, econômicas etc.) exigem uma integração interfederativa para a devida prestação dos serviços.

Trata-se de uma medida adequada para aqueles serviços públicos de interesse local que constituam monopólios naturais, já que não faria sentido a duplicação de suas infraestruturas. Ainda que não seja necessariamente o

---

<sup>4</sup> SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec; EdUSP, 1978. p. 171.

<sup>5</sup> Para uma análise interdisciplinar entre as áreas sob o enfoque na perspectiva jurídica, cf. UGEDA, Luiz. *Direito administrativo geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil*. Brasília: Geodireito, 2017. Para uma análise com a perspectiva da geografia, cf. ANTAS JR., Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito*. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2005.

<sup>6</sup> “Fala-se em ‘região oceânica’ do município de Niterói; temos as “regiões administrativas do Rio de Janeiro, [...] E os exemplos poderiam prosseguir até formar uma extensa lista, pois não é nada comum encontrarmos país afora casos de referência popular e mesmo oficial a ‘regiões’ em escala intraurbana. [...] A noção (antes mesmo do conceito) de região está sujeita, como tantas outras ideias caras à pesquisa socioespacial, a uma grande variabilidade histórico-geográfico-cultural.” SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. p. 144-146.

<sup>7</sup> A despeito da diferenciação que Gustavo Kaercher Loureiro, Eden José Ferreira e João Paulo Soares Coelho fazem entre “regionalização” e “prestação regionalizada”, esta não será adotada para o presente trabalho, conforme será melhor explicado no Tópico 4. LOUREIRO, Gustavo Kaercher; FERREIRA, Eden José; COELHO, João Paulo Soares. *Prestação regionalizada sim. Regionalização não*. Centro de Estudos em regulação e infraestrutura da FGV, 2022. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2022-06/prestacao-regionalizada-e-pres-tacao-regionalizada-v.2.pdf>. Acesso em: 1º maio 2023.

<sup>8</sup> Não se ignoram aqui, portanto, as discussões travadas no campo da geografia acerca da formação das megaregiões, constituídas por metrópoles cujos processos de urbanização aglutinam-se junto a outras metrópoles, de modo a, por vezes, extrapolar as próprias fronteiras dos estados, como é o caso da chamada megaregião Rio de Janeiro-São Paulo. Cf. LENCIONI, Sandra. *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017. p. 149-164.

caso, por exemplo, dos serviços de transporte rodoviário coletivo municipal, trata-se da realidade dos serviços públicos de saneamento básico. Nestes, a regionalização constitui uma imposição da própria natureza e características dos serviços. A realidade geográfica a ser necessariamente considerada para sua prestação muito dificilmente há de respeitar os limites fronteiriços estabelecidos para os municípios.<sup>9</sup>

A regionalização dos serviços públicos possibilita uma série de benefícios ao setor de saneamento. Resulta, de início, em uma articulação interfederativa de grande valia para serviços públicos que dependem, como é o caso, de uma série de bens comuns aos entes federativos. Assim, não só é possível otimizar os trâmites necessários para que todos os agentes envolvidos utilizem do bem devidamente, como também tende-se a “evitar externalidades negativas decorrentes da atuação isolada, como a poluição e a conseqüente proliferação de vetores de doenças por gestões inadequadas”.<sup>10</sup>

A partir disso, e considerando que “[a] proximidade dos conceitos de região e de desigualdade permeia tanto o pensamento geográfico quanto o raciocínio jurídico”,<sup>11</sup> a regionalização pode ser utilizada como instrumento político para a redução das desigualdades regionais e sociais, pois municípios menores e de menor contingente populacional podem ser beneficiados pela organização dos serviços integrada junto a outros municípios, visando gerar economias de escopo, de escala e de densidade, de modo a viabilizar uma prestação mais eficiente do que a que seria possível isoladamente.<sup>12</sup> É o que Patrícia Sampaio chama de “subsídios cruzados entre titulares (tarifários ou fiscais) para usuários de baixa renda”, de modo que “quanto maior a base de clientes a custear um programa de universalização para baixa renda, em

---

<sup>9</sup> HOHMANN, Ana Carolina. A prestação regionalizada do serviço público de saneamento básico no âmbito do novo marco legal do saneamento básico: gestão associada e governança interfederativa. In.: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELLOS, Andrea Costa de; HOHMANN, Ana Carolina. (coord.) *Novo marco legal do saneamento básico*. Belo Horizonte: Fórum, p. 209-231, 2021. p. 209.

<sup>10</sup> MARRARA, Thiago. Regionalização do saneamento no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 179.

<sup>11</sup> Ugeda, *Direito administrativo geográfico, op. cit.*, p. 341.

<sup>12</sup> ALMEIDA, Eduarda Fernandes de; NASCIMENTO, Ingrid Grazielle Reis do; SCHMITT, Vanessa Fernanda. Regionalização do saneamento básico como estratégia para alcançar a universalização dos serviços: Um benchmarking dos Estados brasileiros. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; VILARINHO, Cíntia Maria Ribeiro (coord.). *A Regulação de Infraestruturas no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira de Agências de Regulação, p. 322-356, 2021, p. 327.

tese menor o peso individual dessa medida”.<sup>13</sup> Assim, a regionalização de serviços públicos, especialmente em setores caros ao meio ambiente como o de saneamento, pode ser utilizada como um instrumento de promoção da justiça ambiental.<sup>14</sup>

Não obstante, a regionalização também possibilita o compartilhamento das infraestruturas necessárias para a prestação dos serviços. Sendo um monopólio natural, é possível identificar infraestruturas essenciais<sup>15</sup> em todas as etapas dos serviços de saneamento, como estações de tratamento de água, estações de tratamento de esgoto, tubulações, aterros sanitários e câmaras de águas pluviais. Com o compartilhamento destas infraestruturas extrapolando um único local de prestação, oportuniza-se o incremento dos investimentos necessários tanto para as suas instalações quanto para a manutenção delas.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Reforma do marco legal e o incentivo à prestação regionalizada. In: Oliveira e Granziera, *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*, op. cit., p. 237.

<sup>14</sup> Sobre o conceito de justiça ambiental, explica Thiago Roniere Tavares: “O conceito de (in) justiça ambiental surge nos Estados Unidos [na década de 1980] a partir da constituição de movimentos sociais por cidadãos de renda mais baixa e etnicamente discriminados que perceberam sofrer uma exposição crescente de contaminantes à sua saúde por empresas poluidoras, assim como a instalação de novos depósitos de lixo químicos e radioativos, que se acumulavam nas proximidades de suas comunidades. [...] A justiça ambiental, assim, constitui-se por intermédio da busca por tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, ao desenvolvimento, à implementação e ao reforço de políticas, de leis e de regulações ambientais. Por tratamento justo, entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deve suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão dessas políticas”. TAVARES, Thiago Roniere Rebouças. *Sofrimento ambiental por contaminação do ar e da água nos arredores da siderúrgica Ternium, às margens da Baía de Sepetiba (Rio de Janeiro): um estudo sobre injustiça ambiental*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 66-67.

<sup>15</sup> Sobre as infraestruturas essenciais (ou instalações essenciais, ou *essential facilities*), Alexandre Aragão discorre: “Dada a sua essencial função de instrumento da coesão social, os serviços públicos, em sua grande maioria, devem ser organizados em rede, já que só fazem sentido se propiciarem a integração da maioria da população. Para isso foram (e são) construídas vultosas infraestruturas por meio das quais são prestados (as redes de cabos dos serviços de telecomunicações e de energia elétrica, dutos de água e gás, o conjunto dos aeroportos e das rodoviárias, as linhas férreas, as rodovias para os serviços de transporte por ônibus, o sistema de portos e armazéns portuários etc.). Os serviços públicos em si não se confundem com as infraestruturas através das quais são veiculados. A decisão política de inserir a competição no maior número de atividades possível e a natureza de monopólio natural da maioria das infraestruturas fizeram com que a concorrência fosse potencializada geralmente apenas na prestação dos serviços, sendo a sua aplicação na gestão das infraestruturas bem mais modesta”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 340. Cf. também: NESTER, Alexandre Wagner. *Regulação e concorrência: compartilhamento de infraestruturas e redes*. São Paulo: Dialética, 2006.

<sup>16</sup> Marrara, *Regionalização do Saneamento no Brasil*, op. cit., p. 180.

Nesse cenário, com a prestação regionalizada dos serviços também vem a tendência dos ganhos em escala, visto que os serviços considerados em maior abrangência, via de regra, levam a uma maior economia, pelos maiores potenciais ganhos e menores custos. Em um contexto em que a maioria esmagadora dos municípios do Brasil possui, em comparação com as capitais, uma população reduzida e uma baixa densidade demográfica, a regionalização e sua economia de escala hão de contribuir para a viabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços públicos com qualidade.<sup>17</sup>

No caso do saneamento básico, a regionalização pode também ser explicada pela relação do setor com a realidade hídrica de cada local, dado que a gestão dos recursos hídricos é feita no Brasil, para fins de implementação da sua Política Nacional e de atuação do Sistema Nacional, a partir da delimitação de bacias hidrográficas (art. 1º, V, da Lei nº 9.433/1997).<sup>18</sup>

Por essas razões, a regionalização de serviços públicos já constitui uma prática na realidade brasileira bem anterior ao novo marco normativo do saneamento básico. A partir da inovação, contudo, ganhou especial importância, tornando-se uma das principais diretrizes da prestação dos serviços.

## 2. Instrumentos de regionalização anteriores ao novo marco

A regionalização de serviços públicos não é matéria nova. Há várias décadas, os serviços públicos considerados de interesse local vêm sendo pensados para além das municipalidades, eis que os reflexos de sua prestação extrapolam as fronteiras municipais. No caso do saneamento, isso ocorre especialmente pelas consequências socioambientais decorrentes de sua prestação inadequada.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>18</sup> Considerando que a delimitação de uma bacia hidrográfica não se restringe à circunscrição territorial de um município, Patrícia Sampaio aponta que “a prestação regionalizada do serviço poderá ser um instrumento de maior coordenação entre diferentes municípios que se sirvam de uma mesma bacia hidrográfica, evitando-se que municipalidades que invistam e prestem um bom serviço à população sofram externalidades negativas (como poluição e consequente proliferação de vetores de doenças) decorrentes daquelas que, por razões diversas, não realizem uma provisão adequada”. Sampaio, Reforma do marco legal e o incentivo à prestação regionalizada. *op. cit.*, p. 230.

<sup>19</sup> “Um aspecto particularmente relevante no cenário urbano-ambiental é a vinculação entre os problemas ambientais e os problemas sociais, revelando de forma bastante clara a faceta socioambiental que permeia os problemas ecológicos nas cidades. A questão do saneamento básico (ou saneamento ambiental, como preferem alguns) é um exemplo contundente nesse

Os modelos de regionalização de serviços públicos podem ser classificados entre modalidades *compulsórias* e *voluntárias*. A primeira são os modelos decorrentes da disposição constitucional do art. 25, §3º, que atribui aos estados o poder de, verticalmente e independentemente da manifestação de vontade dos municípios, “mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, bem como da regulamentação legal por meio da Lei nº 13.089/2016 (Estatuto da Metrópole).<sup>20</sup> Já as modalidades voluntárias são aqueles arranjos formados a partir da iniciativa dos próprios municípios, nos termos do art. 241 da Constituição, por meio de duas figuras possíveis: os consórcios públicos e os convênios de cooperação, à luz também da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos).

As modalidades compulsórias<sup>21</sup> dividem-se entre a microrregião,<sup>22</sup> a aglomeração urbana<sup>23</sup> e a região metropolitana. Na redação original do Estatuto da Metrópole, as regiões metropolitanas nada mais eram do que

---

sentido. Para além de um problema social, atrelado de forma direta à saúde pública, a falta de saneamento básico em determinada localidade é fonte geradora de profunda degradação e poluição dos recursos naturais. Não há como dissociar os elementos sociais e ecológicos na questão do saneamento básico.” SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 41.

<sup>20</sup> Thiago Marrara traz contextualizações relevantes sobre o advento do Estatuto da Metrópole: “Apesar de seus defeitos, lacunas, imperfeições técnicas e excessiva vagueza em muitos trechos, o Estatuto em comento, como diploma normativo, marca a passagem de um direito urbanístico isolacionista, focado exclusivamente na figura do Município, ou seja, que não levava em consideração, de maneira adequada, a interdependência entre as populações, as políticas públicas e os recursos de cada ente da federação, nem os impactos expressivos que esses elementos exercem uns sobre os outros. A maior expressão dessa corrente isolacionista se deu com a criação do Estatuto da Cidade, diploma que, sem prejuízo dos inúmeros avanços materiais que promoveu, pauta-se no recorte municipalista puro e ignora toda a interrelação entre as cidades como fenômenos geográfico, social, cultural e econômico na dinâmica do desenvolvimento”. MARRARA, Thiago. Artigo 1º. *In.*: MARRARA, Thiago (coord.). *Estatuto da Metrópole: Lei 13.089/2015 comentada*. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2021. p. 20.

<sup>21</sup> Um dos principais marcos jurisprudenciais acerca da constitucionalidade e dos limites das unidades regionais compulsórias é o julgamento pelo STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842/RJ, em que foi julgada parcialmente inconstitucional a Lei Complementar nº 87/1997, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, e que conferia excessivos poderes ao estado. Na ocasião, o Tribunal decidiu que, apesar de “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não [serem] incompatíveis com a autonomia municipal”, “o interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região”. Assim, “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”, de modo que “a participação de cada

as aglomerações urbanas instituídas em metrópoles (redação original do art. 2º, VII), sendo estas conceituadas pelo art. 2º, V, do Estatuto da Metrópole, como o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional”.<sup>22-23</sup>

Com a nova redação dada ao Estatuto da Metrópole pela Lei nº 13.683, de 2018, a diferença entre as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas se esvaziou,<sup>24</sup> junto ao próprio conceito de metrópole, visto que a verificação desta deixou de ser critério para a formação de regiões metropolitanas (art. 2º, VII).<sup>25</sup>

---

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”.

<sup>22</sup> As microrregiões não são conceituadas pelo Estatuto da Metrópole, e a elas só se aplica o estatuto, no que couber, se forem instituídas “com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas” (art. 1º, §1º, I), mas vale mencionar a conceituação dada pela Constituição do Estado de São Paulo, que define, em seu art. 153, §3º, a microrregião como “o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional”. Pode-se entendê-la, portanto, como a unidade regional a ser instituída em casos da necessidade de integração de municípios ligados entre si por fatores diversos ao fenômeno da conurbação.

<sup>23</sup> A aglomeração urbana, conforme art. 2º, inciso I, da Lei nº 13.089/2016, é a “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”.

<sup>24</sup> É digno de nota que quase uma década antes da promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2006, o então ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, elaborou uma diferenciação interessante acerca das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, quando proferiu seu voto na ADI nº 1.842/RJ. Segundo o ministro, na região metropolitana haveria “uma relação de desigualdade entre os municípios tendo em vista a ligação entre ‘centro’ e ‘periferia’, entre ‘capital’ e ‘cidades adjacentes’”, o que não se verificaria nos aglomerados urbanos, nos quais a regra seria “a igualdade econômica e de importância sócio-política entre os municípios próximos”; enquanto as microrregiões, por sua vez, sugeririam “o agrupamento de municípios sem o fenômeno da conurbação”. Tal distinção, contudo, não foi adotada pelo Estatuto da Metrópole de 2015, que, como já visto, estabeleceu critérios diferentes para diferenciar o fenômeno metropolitano do aglomerado urbano.

<sup>25</sup> Segundo dados do IBGE de 2021, o Brasil conta atualmente com 86 regiões metropolitanas formadas, das quais apenas 25 pertencem a capitais de estados ou ao Distrito Federal, e boa parte das 60 demais não aparentam se encaixar no conceito de metrópole previsto no art. 2º, V, do Estatuto da Metrópole. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Composição das RMs, RIDES e aglomerações urbanas*. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 10 maio 2023.

Este fenômeno, para além da explicação meramente financeira,<sup>26</sup> pode também ter relação com o processo de “metropolização para além da metrópole” observado por alguns estudiosos da área da geografia. Como bem resumem Iara França e colaboradores:<sup>27-28</sup>

O exame do processo de metropolização de espaços não metropolizados, no caso das cidades médias, implica em refletir sobre elementos da contemporaneidade, resultante da complexificação das relações estabelecidas no sistema urbano e expressam o “novo” a que Lencioni (2017) se refere. São muitos os estudos que consideram as RMs [regiões metropolitanas] como instituições que não se estabelecem necessariamente em torno de uma metrópole, para isso consideram as dinâmicas urbanas dos setores de serviços, das atividades tecnológicas e das atividades comerciais. Não se trata da hierarquização de espaços, mas da dinâmica materializada pelo sistema de redes, em que metrópoles regionais possuem destaque pela capacidade em atender as demandas e não se limitam em relações entre espaços fechados.

---

<sup>26</sup> Nas palavras de Thiago Marrara e Danielle Zoega Rosim, a partir de uma análise jurídica e política, “[a] única explicação plausível parece ter natureza financeira. Ao desfigurar a definição de RM, o legislador permitiu que os Estados federados mantenham ou venham a criar RMs sem qualquer papel ou porte de metrópole, simplesmente para que esses agrupamentos regionais possam se beneficiar de eventuais financiamentos que deveriam se direcionar a unidades regionais complexas como apenas as metrópoles verdadeiras são. Em outras palavras, flexibilizar o conceito foi estratégico para viabilizar a instituição de ‘metrópoles’ fictícias, simbólicas, para empregar o rótulo jurídico do Estatuto com o efeito de acessar recursos”. MARRARA, Thiago; ROSIM, Danielle Zoega. Artigo 2º. In: Marrara, *Estatuto da Metrópole*, op. cit., p. 34.

<sup>27</sup> FRANÇA, Iara Soares de; PEREIRA, Anete Marília; COSTA, Valéria Aparecida Moreira. Planejamento regional e a criação de regiões metropolitanas/RMs. In: BORTOLO, Carlos Alexandre de; FERREIRA, Gustavo Henrique Cepolini (org.). *Cidade-campo no Brasil: dinâmicas e contradições*. São Paulo: Entremares, 2020. p. 42.

<sup>28</sup> Adensando ainda mais o tema, Sandra Lencioni, a autora citada por França, Pereira e Costa, discorre: “As pesquisas que temos desenvolvido, assentadas na tríade globalização, reestruturação produtiva e metamorfose metropolitana, têm trazido elementos para a discussão do processo de metropolização. [...] De maneira sintética, podemos dizer que, em geral, o processo de metropolização imprime características metropolitanas ao espaço, transformando as estruturas preexistentes, independentemente desses espaços serem ou não metrópoles. Isso significa dizer que o processo de metropolização pode incidir sobre espaços metropolitanos ou não, conforme apontou Ascher (1998). Além disso, esse processo engendra morfologias urbanas com características específicas, se constituindo num fenômeno multiforme e contraditório que, no caso das grandes cidades, faz com que elas se curvem aos fenômenos de dilatação, aumento e diversificação das mobilidades (Pinson; Rousseau, 2011). Acresce-se, ainda, que a metropolização se conforma num processo proteiforme e relacionado aos fenômenos de reurbanização, redensificação e de gentrificação... e expressa, além do mais, um novo ciclo urbano (Levy, 1997), caracterizado pela crise e marcado por contradições, conflitos e violência (Bassand, 2001). No dizer de Jean Paul Volle (1996), a metropolização se torna um dos principais elementos para a periodização da modernidade. O processo de metropolização é numa determinação histórica dos dias atuais”. Lencioni, *Metrópole, metropolização e regionalização*, op. cit., p. 46-47.

Já no tocante à gestão dos modelos regionais, é relevante destacar que o mais juridicamente adequado é que a estrutura e as respectivas instâncias legalmente previstas estejam alocadas em pessoa jurídica de direito público, por se tratar do exercício das funções públicas de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.<sup>29</sup> Além disso, sempre deve haver o devido espaço de participação decisória dos municípios integrantes do ente regional.<sup>30</sup>

Considerando esse modelo amplo de gestão, o Estatuto da Metrópole também estabeleceu que o desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais poderá se dar por outros instrumentos para além do órgão de governança interfederativa, como é o caso do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), dos consórcios públicos,<sup>31</sup> dos convênios de cooperação, entre outros (art. 8º, I, VI e VII, Lei nº 13.089/2016).

E para além dos arranjos de regionalização compulsórios, tais mecanismos de gestão associada (os consórcios públicos e os convênios de cooperação) também constituem por si só modelos válidos de regionalização dos serviços públicos.

Como já visto, os consórcios públicos e convênios de cooperação fundamentam-se no art. 241 da Constituição Federal e na Lei nº 11.107/2005. Tais arranjos se diferenciam daqueles previstos no art. 25, §3º, da Constituição, para além da facultatividade na adesão pelos municípios, também por

---

<sup>29</sup> FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (coord.). *O novo direito do saneamento básico*: Estudos sobre o novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação). Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 97.

<sup>30</sup> A imperiosidade da participação popular nos organismos de gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas já era inclusive prevista no Estatuto da Cidade (art. 45, Lei nº 10.257/2001), como uma garantia à gestão democrática das cidades. Nesta estruturação, “vigora um modelo de governança, oriundo das variadas interações entre os entes que a integram, e destes com a sociedade civil, ao atuarem de modo coordenado na consecução de finalidades e deveres de interesse comum”. Enseja-se, assim “um novo modo de ação dos entes administrativos, marcado pela atuação mais consensual e concertada, em relações mais horizontalizadas, em oposição à concepção clássica do agir da Administração Pública, em que prepondera atuação verticalizada, unilateral e impositiva por parte do ente público”. OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Regulação do saneamento em regiões metropolitanas. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO — ABAR. *Coletânea regulação do saneamento básico*. Brasília: Abar, 2019, p. 197.

<sup>31</sup> Explica Maria Fernanda Pereira que “[a]presentam-se os consórcios públicos como excelente instrumento que serve ao compartilhamento das responsabilidades de estado e municípios integrantes de dada região metropolitana com vistas à consecução de funções públicas de interesse comum, considerados os impactos que transcendem limites municipais e necessitam da implementação de mecanismos de governança”. PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. Artigo 9º. In: Marrara, *Estatuto da Metrópole, op. cit.*, p. 100.

poderem se dar entre municípios que não sejam limítrofes, diferentemente dos casos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Já as diferenças entre os dois modelos de gestão associada se resumem no fato de que o consórcio público cria uma nova personalidade jurídica interfederativa, na forma autárquica, que passa a representar todos os seus consorciados nos fins determinados no ato de constituição, após a ratificação deste por meio de lei a ser aprovada por todos os entes associados (art. 5º, *caput*, Lei nº 11.107/2005); enquanto o convênio de cooperação limita-se a um acordo cooperativo de natureza contratual celebrado entre os entes pactuantes, sendo, assim, um instrumento de menor complexidade.<sup>32</sup> Por essa razão, afirma Maria Fernanda Pereira que os convênios constituem um instrumento válido para o desenvolvimento urbano integrado, “porém para pautas menos complexas e menos robustas”.<sup>33</sup>

É a partir da gestão associada, inclusive, que se decorria o principal modelo de prestação dos serviços de saneamento ao longo das décadas anteriores, desde a criação do Planasa em 1971 até a promulgação do novo marco normativo do setor: os contratos de programa.<sup>34</sup> Tais modelos são caracterizados pela delegação da prestação dos serviços de saneamento, por parte de seus titulares (geralmente municípios), às companhias estaduais de saneamento, por meio de instrumento contratual legalmente previsto especialmente no art. 13 da Lei nº 11.107/2005, e cuja dispensa de licitação era fundamentada no inciso XXVI do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Nas palavras de Giuseppe Giamundo Neto e Fernanda Leoni: “Apesar de trazer margem mais expressiva de segurança jurídica, a constituição e o funcionamento de um consórcio público não são medidas ágeis, uma vez que demandam a adoção de todo um complexo rol de ações que formalizam o procedimento anteriormente indicado. Por isso, dentro da discricionariedade atribuída aos entes federativos, também se autorizou o uso do convênio de cooperação, enquanto instrumento dotado de maior simplicidade, mas ainda pensado para a lógica da gestão associada”. GIAMUNDO NETO, Giuseppe; LEONI, Fernanda. Gestão associada e outros arranjos institucionais para a prestação dos serviços de saneamento. In: POZZO, Augusto Neves dal (coord.). *O novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 215.

<sup>33</sup> Pereira, Artigo 9º, *op. cit.*, p. 100.

<sup>34</sup> “No setor de distribuição de água e esgotamento sanitário, desde a criação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1971, o serviço, de titularidade municipal, foi prestado sobretudo por empresas públicas estaduais, sendo essa descentralização atualmente formalizada principalmente pelos chamados contratos de programa.” ARAGÃO, Alexandre Santos de. A extensão dos contratos de programa de saneamento para reequilíbrio à luz da Lei nº 14.026/2020 e do Decreto nº 10.710/2021. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 82-83, set./dez. 2022.

<sup>35</sup> Idêntica disposição se manteve na Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, em seu art. 75, XI.

Todos esses modelos de regionalização, tanto os compulsórios quanto os voluntários, são os instrumentos que têm sido utilizados para a regionalização das funções públicas que, ainda que total ou parcialmente de competência dos municípios, sejam considerados de interesse comum. Este é exatamente o caso dos serviços públicos de saneamento básico, conforme entendimento já fixado pelo STF no julgamento da ADI nº 1.842/RJ.<sup>36</sup>

Ou seja, mesmo antes do advento do novo marco normativo do saneamento básico, tais instrumentos associativos já eram utilizados para a regionalização dos serviços de saneamento, por estes serem considerados, em muitos cenários, funções públicas de interesse comum. Exemplificativamente, a Lei Complementar (LC) nº 184/2018, do estado do Rio de Janeiro, que institui a Região Metropolitana de sua capital, dispõe em seu art. 3º, II, em que medida o saneamento básico é considerado de interesse metropolitano e comum, impondo uma série de ressalvas acerca do quanto cada matéria relativa ao setor de saneamento de fato extrapola o interesse local para o interesse em comum. Trata-se de um bom exemplo de tratamento dos interesses metropolitanos sem o esvaziamento das competências municipais.

Tais técnicas de federalismo cooperativo se mantiveram com a sistemática dada ao setor pelo novo marco normativo do saneamento, especialmente para fins de efetivação da diretriz de regionalização dos serviços estabelecida.

### 3. A regionalização do saneamento básico a partir do novo marco

O novo marco normativo optou por privilegiar no setor de saneamento o modelo de prestação regionalizada, já utilizado no direito dos serviços públicos no Brasil há várias décadas, e em especial, como já visto, nos serviços públicos de saneamento básico. Com a inovação normativa, a diretriz de

---

<sup>36</sup> Conforme o acórdão: “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”.

regionalização passou a ser referida pela Lei como um “princípio fundamental” do setor de saneamento (art. 2º, XIV, Lei nº 11.445/2020).<sup>37</sup>

A Lei nº 14.026/2020 também veio a modificar o conceito de prestação regionalizada presente na Lei nº 11.445/2007. A redação original de seu art. 3º, VI, entendia a regionalização dos serviços como o cenário em que um único prestador atendesse a dois ou mais titulares do serviço. Com o advento no novo marco, a regionalização passou a ser conceituada como a “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” (art. 3º, VI), e que tenha em vista a “geração de ganhos de escala e a garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (art. 2º, XIV).<sup>38</sup> Trata-se, portanto, de um *conceito abrangente* de regionalização.

Ou seja, ainda que a regionalização tenha passado a ser uma diretriz estabelecida para o setor, o novo marco normativo também veio a tornar menos rígido o conceito de prestação regionalizada, de modo que, para fins de cumprimento da Política Nacional do Saneamento Básico, não é mais necessário que seja um único prestador a atuar em uma determinada região (e nem este modelo, por si só, basta para o cumprimento da diretriz), tendo a nova redação da Lei nº 11.445/2007 adotado novos parâmetros para se identificar a prestação regionalizada. Isso é o que se extrai, também, do Decreto nº 11.599/2023, que regulamentou a temática da regionalização, em seu art. 6º, §13.

No intuito de incentivar o cumprimento da diretriz de regionalização por parte dos titulares dos serviços, a Lei nº 14.026/2020 também incluiu na Lei nº 11.445/2007 que as políticas federais do setor também devem trabalhar no sentido da regionalização dos serviços (art. 48, XI e XVII; art. 49, XIV), inclusive no que diz respeito à alocação de recursos públicos federais (art. 50, *caput*, Lei nº 11.445/2007). Disposição semelhante também foi incluída na

---

<sup>37</sup> Há de se ponderar que, a despeito da referência legislativa, a “prestação regionalizada” referida no inciso XIV do art. 2º da Lei em questão, em conjunto com a maioria dos incisos que o acompanham, no entendimento de Sérgio Ferraz, “não envolvem propriamente princípios jurídicos. São bem antes objetivos, diretrizes e instrumentos do propiciamento do serviço”. FERRAZ, Sérgio. Princípios do direito do saneamento. In: Guimarães, *O novo Direito do Saneamento Básico*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>38</sup> Trata-se de uma alteração inédita à Lei, visto que as Medidas Provisórias nº 844 e nº 868 de 2018, que também vieram a alterar substancialmente a Lei nº 11.445/2007 em sentido semelhante à recente Lei nº 14.026/2020, mantiveram em suas redações o conceito original de regionalização dos serviços.

alteração da Lei da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), com relação às suas normas de referência (art. 4º-A, §3º, V, Lei nº 9.984/2000; art. 50, III, Lei nº 11.445/2007).

Por diversos aspectos, o novo marco definiu como diretriz para o setor de saneamento que os serviços devem ser regionalizados, especialmente nos cenários em que os serviços públicos de saneamento se constituiriam em funções públicas de interesse comum.

A Lei nº 14.026/2020 também inseriu conceituação inédita na Lei nº 11.445/2007 acerca do que seriam os serviços públicos de saneamento básico de interesse comum, conceituando-os como os

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 [art. 3º, XIV].<sup>39</sup>

Com relação aos arranjos possíveis para a efetivação da regionalização, o novo marco do saneamento buscou aproveitar mecanismos de cooperação interfederativa já previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Os arranjos apontados no Tópico anterior (em especial: região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião, gestão associada por meio de consórcio público e gestão associada por meio de convênio de cooperação) não só seguem válidos para o setor de saneamento, como foram incorporados à nova redação da Lei nº 11.445/2007 de forma privilegiada.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Pode-se ponderar que, nessa redação, o legislador pareceu se equivocar estabelecendo uma inversão lógica ao condicionar a verificação dos serviços de saneamento de interesse comum à existência de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião previamente constituída, sendo que o próprio art. 25, §3º, da Constituição Federal dispõe que tais unidades interfederativas hão de ser constituídas justamente a fim de organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum, que já existam, portanto, anteriormente à regionalização formal. Por essa lógica, a instituição das unidades em questão é a consequência da verificação de serviços públicos de interesse comum, e não a causa ou o requisito, como o dispositivo inserido parece dar a entender.

<sup>40</sup> Como bem resume Thiago Marrara: “As unidades regionais [regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões] envolvem, como dito, Municípios necessariamente limítrofes e o Estado da federação em que se localizam. Os componentes do saneamento lançados à competência da unidade regional por sua lei complementar de criação caracterizam-se como ‘funções públicas de interesse comum’ ou ‘serviços de saneamento básico de interesse comum’ (art. 3º, XIV da LDNSB). Quando isso ocorrer, diferentemente da regionalização

O principal dispositivo legal concernente aos arranjos, na nova redação da Lei nº 11.445/2007, é o seu art. 3º, VI. Veja-se sua íntegra:

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;

As unidades interfederativas previstas na alínea “a” são aquelas sobre as quais já se discorreu no Tópico anterior: a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião, nos termos do art. 25, §3º, da Constituição Federal e do Estatuto da MetrÓpole.

A novidade da Lei nº 14.026/2020 está nas previsões das alíneas “b” e “c” do dispositivo, que trata da unidade regional de saneamento básico e sobre o bloco de referência, figuras inéditas no ordenamento jurídico brasileiro. Não tendo a nova redação da Lei nº 11.445/2007 apresentado muitos detalhes acerca dos novos arranjos, o tema foi objeto de maior aprofundamento inicialmente no âmbito do revogado Decreto nº 10.588/2020, que veio a ser substituído pelo Decreto nº 11.467/2023 e, posteriormente, pelo atual Decreto nº 11.599/2023.

---

voluntária realizada por consórcios ou convênios intermunicipais puros, a gestão associada do saneamento em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas será compulsória, já que determinada por lei complementar estadual. A titularidade dos serviços de saneamento lançados para a unidade regional não se transfere ao Estado ou a qualquer outro Município vizinho, mas é partilhada pelo titular com todos os outros entes políticos envolvidos na unidade. Desse modo, nenhum titular pode decidir isoladamente sobre os rumos do serviço público. São obrigados, ao contrário, a debater e deliberar em conjunto dentro de órgãos colegiados que formam a estrutura de governança na unidade regional”. Marrara, *Regionalização do saneamento no Brasil, op. cit.*, p. 183.

A unidade regional de saneamento básico é o arranjo a ser instituído mediante lei ordinária estadual, visando “atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos” (art. 3º, VI, “b”, Lei nº 11.445/2007). Assim como os modelos regionais em geral, podem ser instituídas, portanto, em dois possíveis contextos: (i) naqueles em que as condições geográficas e demográficas de determinada área exijam a prestação regionalizada por aspectos de saúde pública e higiene (o que também inclui questões ambientais); ou (ii) nos casos em que a meta de universalização dos serviços em determinado município traga a necessidade da regionalização junto a outros municípios.

Diferencia-se das modalidades previstas no art. 25, §3º, da Constituição da República não apenas pela desnecessidade de os municípios abrangidos serem limítrofes, mas também porque a adesão deles à unidade regional de saneamento não pode ser compulsoriamente imposta pelos estados. Nas palavras de Marrara, a facultatividade da adesão a tais modelos “[n]ão poderia ser diferente, pois o art. 25, §3º da Constituição não autoriza que os Municípios tenham sua autonomia limitada por outras técnicas além das três previstas de modo explícito no seu texto”.<sup>41</sup>

Já os blocos de referência são modelos regionais subsidiários às unidades regionais de saneamento básico. Estão previstos no §3º do art. 52 da Lei nº 11.445/2007, dispositivo que trata dos planejamentos federais para o saneamento básico, de modo que os blocos terão as mesmas funções gerais de todos os demais modelos de regionalização, mas invariavelmente com um maior enfoque nos planos federais traçados.<sup>42</sup> Não necessitam de lei para serem instituídos, bastando ato regulamentar, no caso, “resoluções do Comitê Interministerial de Saneamento Básico — CISB” (art. 6º, §§4º e 5º).<sup>43</sup> E, assim

---

<sup>41</sup> Marrara, Regionalização do saneamento no Brasil, *op. cit.*, p. 184.

<sup>42</sup> Entende Thiago Marrara que o bloco de referência mais inaugura uma nova rotulação do que representa uma nova situação jurídica em si. Nas suas palavras: “Em essência, a figura *sui generis* em debate não parece representar novidade organizacional ou contratual qualquer, mas sim — como é comum no direito administrativo atual — um novo rótulo indicativo de situação jurídica! Em outras palavras: o legislador não criou nem uma pessoa jurídica, nem um novo tipo contratual. A LDNSB passou a indicar o bloco como uma declaração jurídica para que a União — e não apenas os Estados — possa estimular a regionalização”. *Ibid.*, p. 185.

<sup>43</sup> Trata-se de uma disposição que confere maior protagonismo ao Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb) do que a redação semelhante prevista no primeiro Decreto nº 10.588/2020, em seu art. 2º, §6º, segundo o qual os blocos seriam instituídos por “ato do Poder Executivo” apenas “a partir de deliberação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico — Cisb”.

como no caso das unidades regionais de saneamento, a adesão dos municípios ao bloco de referência também será facultativa.<sup>44</sup>

No tocante à estrutura de governança a ser adotada pelos arranjos, as unidades de saneamento serão estruturadas nos moldes do que dispõe o Estatuto da Metrópole, conforme art. 8º, §3º, da Lei nº 11.445/2007, enquanto para os blocos de referência a Lei não discorreu detalhadamente, mas depreende-se da sistemática do Decreto nº 11.599/2023 (art. 6º, III) que sua estruturação se dará por intermédio da gestão associada em consórcios públicos ou em convênios de cooperação.<sup>45</sup>

O mesmo decreto também detalha o tratamento concernente à regionalização a ser dado aos diferentes serviços públicos componentes do setor de saneamento básico. Enquanto os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário deverão, preferencialmente, estar no mesmo arranjo regional (art. 6º, §10), os serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem e manejo de águas pluviais poderão tanto ser prestados em um mesmo modelo regional quanto em dimensões distintas, a depender, inclusive, das condições definidoras da destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos (art. 6º, §§11 e 12).<sup>46</sup>

A instituição das unidades regionais e dos blocos de referência, considerando o aspecto de voluntariedade na adesão a eles, são formas de qualificar, e não de esvaziar, as iniciativas dos próprios municípios de instituírem arranjos de regionalização dos serviços de saneamento. Os titulares dos serviços públicos ainda podem conformar sua regionalização por intermédio da gestão associada em consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos do

---

<sup>44</sup> Luiza Brumati comenta que, a despeito das posições iniciais quanto ao Projeto de Lei que deu origem à Lei nº 14.026/2020 no sentido de que a adesão aos blocos regionais (sejam os instituídos pelos estados ou pela União) fosse obrigatória, “isso foi alterado no novo projeto [...]. Essa alteração foi considerada uma das mais importantes para a aprovação da Câmara, dado que a titularidade do serviço de saneamento é, constitucionalmente, assegurada aos municípios e eles perderiam força com a obrigatoriedade de participação”. BRUMATI, Luiza. *Saneamento básico e participação da iniciativa privada: mão ou contramão? Uma análise do Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil à luz de casos internacionais em que houve desestatização e, posterior, reestatização do serviço público. Trabalho de conclusão de curso (graduação em direito) — Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. p. 19-20. Convém ressaltar, ademais, que tal imposição legal de que a participação dos municípios em modelos regionais distintos daqueles a serem criados por Lei Complementar e previstos no art. 25, §3º, da Constituição, seria flagrantemente inconstitucional.*

<sup>45</sup> No mesmo sentido era a redação dos revogados Decretos nº 10.588/2020, em seu art. 2º, §1º, III; e nº 11.467/2023, em seu art. 6º, III.

<sup>46</sup> Já havia previsões idênticas, com relação aos mesmos componentes, na ocasião do revogado Decreto nº 10.588/2020, no art. 2º, §§8º, 9º e 10; bem como do antecessor Decreto nº 11.467/2023, com redação idêntica ao atual.

art. 8º, §1º, da Lei nº 11.445/2007, restando aos estados e à União (quando o caso) reconhecer, a partir de tais arranjos, unidades regionais de saneamento ou blocos de referência, desde que não reste prejudicada a viabilidade econômico-financeira da regionalização ou da universalização nos demais municípios do mesmo estado. Isso é o que se depreende das previsões do Decreto nº 11.599/2023 (art. 6º, §7º).<sup>47</sup>

Pela sistemática do novo marco, é possível constatar que os arranjos de gestão associada autonomamente formados pelos municípios devem ser considerados quando vier a ser constituída em determinada região uma unidade regional de saneamento básico ou um bloco de referência, salvo se o arranjo em questão vier a prejudicar a regionalização dos serviços no restante do estado. Mesmo nesses casos, a reformulação dos arranjos regionais deve se dar em respeito às estruturas já consolidadas, inclusive com eventual inclusão de novos municípios.

Todavia, como não seria razoável que os municípios que regularmente constituíssem arranjos em gestão associada e efetivassem a diretriz de regionalização dos serviços ficassem à mercê do reconhecimento formal, por meio de lei ordinária do estado ou de ato da União, instituindo a unidade regional de saneamento ou o bloco de referência, o Decreto nº 11.599/2023 também previu hipóteses em que, na ausência de tais reconhecimentos formais, os consórcios públicos e convênios de cooperação possam ser considerados blocos de referência para fins de recebimento dos recursos federais (art. 2º, §§4º, 5º e 6º).

Por fim, é preciso ressaltar que, com o advento do novo marco normativo do saneamento básico, a modelagem de gestão associada resultante em contratos de programa passou a ser vedada, nos termos da redação dada pela Lei nº 14.026/2020 ao art. 8º, §1º, II; art. 10, da Lei nº 11.445/2007; e ao art. 13, §8º, da Lei nº 11.107/2005.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> É pertinente comentar que a redação do atual Decreto é menos restritiva do que a do primeiro Decreto nº 10.588/2020, que impunha, inclusive, de forma expressa que a regionalização por gestão associada não poderia vir a prejudicar a viabilidade econômico-financeira da parcela residual de municípios do estado (art. 2º, §2º). Contudo, mesmo sem tal disposição, depreende-se do caput do art. 6º do Decreto nº 11.599/2023 e de toda a sua sistemática a mesma limitação, de modo que a viabilidade técnica visando a universalização dos serviços em todo o estado segue sendo algo a se observar na constituição dos arranjos regionais.

<sup>48</sup> Tal vedação gerou muitas polêmicas no meio jurídico, por se tratar de uma restrição legal à associação interfederativa em gestão associada constitucionalmente prevista no art. 241 da Constituição. A despeito de, no final, tal vedação, assim como vários outros pontos polêmicos do novo marco, ter sido julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 6492, 6356, 6583 e 6882, todas da relatoria de

Na mesma linha, outra limitação verificada no novo marco é a de que a função pública de execução dos serviços públicos não poderá ser mais objeto de convênios de cooperação, visto que o art. 10 da Lei nº 11.445/2007 veda a disciplina da prestação dos serviços públicos não só por contrato de programa, mas também por meio de “convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária”.

A partir disso, considerando a previsão expressa de outros dispositivos da mesma Lei no sentido de que a gestão associada, inclusive por meio de convênio de cooperação, constitui arranjo juridicamente legítimo de efetivação da diretriz de regionalização dos serviços, André Luiz Freire entende que os convênios em questão, por se tratar de espécie de descentralização administrativa por cooperação, só poderão ter como objeto as competências administrativas de organização dos serviços, quais sejam, o planejamento, a regulação e a fiscalização. Já a competência administrativa de execução dos serviços somente poderá ser objeto de consórcio público, por ser uma das formas do que o autor chama de descentralização técnica.<sup>49-50</sup> Dessa discussão, é relevante que, pelo Decreto nº 11.599/2023, ainda que os convênios não possam instituir personalidade jurídica (como já explicado no tópico anterior), eles “poderão criar órgãos colegiados e outras estruturas de governança interfederativa” (art. 6º, §9º).

Feita toda essa contextualização acerca dos instrumentos interfederativos cabíveis à implementação da diretriz de regionalização, bem como os seus respectivos limites, convém discorrer sobre quais critérios deverão ser utilizados para verificar se determinado arranjo regional atende ou não à diretriz de regionalização à luz do novo marco normativo.

---

ministro Luiz Fux, em sessão do Plenário de 2.12.2021; são válidas as ponderações de Wladimir Antônio Ribeiro sobre o tema: “a nova redação do caput do art. 10 da Lei 11.445, de 2007, ao vedar a prestação no regime de gestão associada de serviços públicos prevista na nova redação do art. 241 da Constituição Federal, viola a autonomia que o sistema constitucional brasileiro reconhece aos Municípios. Isso porque, ao invés de disciplinar as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a lei federal está escolhendo e impondo ao Município quais formas ele pode adotar, vedando forma que expressamente a Constituição lhe faculta”. RIBEIRO, Wladimir Antonio. O contrato de programa. In: Oliveira e Granziera, *Novo marco do saneamento básico no Brasil*, *op. cit.*, p. 136.

<sup>49</sup> Freire, Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. *op. cit.*, p. 91-114.

<sup>50</sup> A classificação das formas de descentralização administrativa entre os arranjos técnicos e os por cooperação será mais bem especificada no Tópico 4.

#### 4. No que consiste a regionalização do saneamento básico?

A regionalização dos serviços públicos de saneamento básico é uma das principais diretrizes trazida pelo novo arcabouço normativo, e vem sendo comentada e debatida por parte da literatura especializada no direito do saneamento desde a promulgação da Lei nº 14.026/2020. Diversas obras coletivas sobre o novo marco normativo do saneamento básico contam com vários capítulos, quando não sessões inteiras, abordando a regionalização.

A despeito, contudo, da atenção que os autores de direito têm dedicado ao tema, pouco tem sido comentado sobre uma questão elementar e inicial que, ao menos até as recentíssimas últimas normas regulamentares, havia restado pendente de resposta no *mosaico normativo* que o novo marco optou por utilizar para tratar da regionalização:<sup>51</sup> como identificar se um determinado cenário de organização e prestação dos serviços públicos de saneamento básico atende ou não à diretriz de regionalização imposta pelo novo marco? Levantando a bibliografia já produzida acerca do tema, é possível encontrar posicionamentos diversos.

Alguns autores afirmam que o cumprimento da diretriz de regionalização dos serviços a partir do novo marco dependeria de um mesmo prestador assumir os serviços em um agrupamento de municípios. Destaca-se o posicionamento de Gustavo Kaercher Loureiro e colaboradores de que a “mera regionalização” não bastaria para o atendimento ao critério de prestação regionalizada. Com isso, diferenciando as ideias de “regionalização” e de “prestação regionalizada”, afirmam que a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e os arranjos de gestão associada, para fins de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento, seria apenas um dos passos para a prestação regionalizada, de modo que esta se caracterizaria também pela atuação de um único prestador daqueles serviços.<sup>52</sup>

Todavia, não parece que a diferenciação proposta pelos três autores, entre “regionalização” dos serviços de saneamento básico e a sua “prestação regionalizada”, seja adotada no contexto do novo marco normativo. No caso

---

<sup>51</sup> Refere-se aqui a um “*mosaico normativo*” pois a devida compreensão da diretriz de regionalização dos serviços só é possível com a leitura e análise de dispositivos espalhados em várias partes de diversos diplomas normativos.

<sup>52</sup> Loureiro e Ferreira, *Prestação regionalizada sim. Regionalização não, op. cit.*

da Lei nº 11.445/2007, praticamente todas as menções ao tema se referem à “prestação regionalizada”, com exceção de uma ocasião, a do art. 49, XIV, que define como um dos objetivos da Política Federal do Saneamento Básico “promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica financeira do bloco”, de modo que não parece ser identificável que, em tal ocasião, a Lei tenha feito menção a um cenário diferente do que se refere nos demais dispositivos como “prestação regionalizada”. O mesmo também se verifica nas redações tanto dos revogados Decretos nº 10.588/2020 e nº 11.467/2023 quanto do atual Decreto nº 11.599/2023.<sup>53</sup>

É óbvio que, como já visto, o conceito geográfico de “regionalização” possui uma amplitude maior do que o cenário da “prestação regionalizada” dos serviços públicos de saneamento. O que se defende aqui, contudo, é que as redações trazidas pelo novo marco normativo nas normas setoriais de saneamento não parecem se referir a situações distintas nos momentos em que se refere à “regionalização dos serviços” com relação à “prestação regionalizada”.

No mais, tampouco parece se sustentar o entendimento de que, à luz do novo marco, a regionalização dos serviços públicos de saneamento básico (ou sua prestação regionalizada) se caracterize necessariamente pela atuação de um único prestador em mais de um município; e nem, tampouco, poderia se limitar a um único modelo (prestação direta ou prestação indireta, centralizada ou descentralizada) da atividade administrativa de execução dos serviços. Foi justamente em sentido contrário, inclusive, a alteração legislativa da Lei nº 11.445/2007.

---

<sup>53</sup> Note-se, por exemplo, a previsão no art. 2º, §2º, do Decreto nº 10.588/2020, que previa que os consórcios públicos e convênios de cooperação poderão ser reconhecidos como unidades regionais de saneamento ou blocos de referência “desde que [...] não prejudiquem a viabilidade econômico-financeira da universalização e da regionalização da parcela residual de Municípios do Estado”. Ora, falando-se em “viabilidade econômico-financeira”, só se podia estar referindo à prestação dos serviços públicos de saneamento, a partir do termo “regionalização”, sem, contudo, ser possível identificar no contexto algo distinto ao que outros dispositivos do Decreto se referiam como “prestação regionalizada”.

## 5. Um conceito abrangente de regionalização: compatibilidade do planejamento e uniformização da regulação e da fiscalização

A verificação de que o novo marco normativo do saneamento básico optou por utilizar os termos “regionalização” e “prestação regionalizada” como sinônimos pode induzir a uma interpretação equivocada de que o atendimento à diretriz estabelecida para o setor requer necessariamente que a prestação dos serviços em um arranjo regional seja executada por um único agente. Nessa visão, caberia apenas um prestador em cada unidade regional, seja com um único ente da administração pública ou com um único concessionário. Era nesse sentido, inclusive, o comando legal da redação da Lei nº 11.445/2007 antes do novo marco.<sup>54</sup>

Essas disposições, contudo, foram expressamente modificadas por parte da Lei nº 14.026/2020, que inaugurou o novo marco. O art. 14 foi integralmente revogado, enquanto a redação do art. 3º, inciso VI, foi substituída pela previsão já citada anteriormente.

A Lei nº 14.026/2020, portanto, modificou o conceito de regionalização dos serviços públicos de saneamento básico para torná-lo mais abrangente, retirando da sua redação a disposição de que a prestação regionalizada é caracterizada por um único prestador atuando no território de mais de um titular. Em vez disso, passou a referir-se a uma “prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico”.

Para além da possibilidade óbvia de mais de um prestador atuar em um arranjo regional em diferentes serviços públicos de saneamento (ex.: uma companhia municipal prestando o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e uma concessionária prestando o de abastecimento de água potável),<sup>55</sup> ressalta-se a possibilidade de uma “integração” de determinado

---

<sup>54</sup> Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...] VI — prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares; (Redação revogada pela Lei nº 14.026/2020) [...] 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. (Revogada pela Lei nº 14.026/2020)

<sup>55</sup> “Esses [os do art. 14], portanto, não são mais requisitos para os planos regionais. Nada impede que o ente regional tenha mais de um prestador atuando na região. Ex.: um prestador para o serviço de abastecimento de água e outro para o serviço de esgotamento sanitário. Se essa for a melhor decisão pública a ser adotada (o que deverá ser demonstrado em estudos que fundamentam a opção administrativa adotada), não há mais impedimento legal.

serviço sem a exigência antes prevista de que seja um único prestador a atuar nele. A nova opção na redação legislativa parece indicar a possibilidade de que, em um mesmo componente do setor de saneamento básico, como o abastecimento de água, possa mais de um agente prestar os serviços em um arranjo regional (ex.: um arranjo regional em que, no tocante ao serviço de esgotamento sanitário, parte dos municípios é atendida por uma autarquia intermunicipal e, a outra parte, por uma concessionária).

Isso se conclui também pela constatação de que restou intacta a redação do art. 12 da Lei nº 11.445/2007, que dispõe sobre os “serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra”, impondo que, nestes casos, a relação entre os prestadores deve se dar por contrato contendo algumas cláusulas essenciais, e que a regulação e fiscalização devem ser exercidas por uma entidade única. Trata-se de situação em que se insere o cenário — sem se limitar a ele<sup>56</sup> — em que mais de um prestador execute um mesmo componente dos serviços de saneamento básico.

O que se depreende da sistemática normativa do novo marco é que a regionalização dos serviços será verificada em uma modelagem em que, ainda que não seja um único prestador a atuar em cada um dos componentes do setor de saneamento, o arranjo interfederativo institua a integração e a uniformização das atividades de organização dos serviços: o planejamento, a regulação e a fiscalização.<sup>57</sup> Trata-se, portanto, de uma diretriz que abrange

---

A uniformidade da fiscalização e regulação também não precisa ser única; mas, como qualquer decisão administrativa, ela deverá ser motivada.” Freire, Saneamento básico, *op. cit.*, p. 87.

<sup>56</sup> Outra situação que se aplica à previsão do art. 12 da Lei nº 11.445/2007 é o que se verifica, por exemplo, no cenário da prestação dos serviços de abastecimento de água potável em grande parte do estado do Rio de Janeiro, em que ainda que sejam concessionárias a atuar nos serviços de distribuição de água potável (chamados de serviços *downstream*), continua sendo, em muitos casos, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) a exercer as atividades de captação, tratamento e adução da água (*upstream*) a ser distribuída pelas concessionárias.

<sup>57</sup> Essa classificação sistematizada das funções públicas na governança interfederativa não é nova no ordenamento jurídico brasileiro. O Estatuto da Metrópole, diploma de grande relevância ao contexto da regionalização dos serviços, se propõe a tratar das “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum” (art. 1º). Sobre o planejamento, explica Thiago Marrara que ele “envolve o processo de diagnóstico de situações concretas, somado à fixação de metas e ações para atingi-las, bem como os posteriores mecanismos de avaliação das ações realizadas para a revisão do plano”. Já a gestão, segundo o autor, “representa o conjunto de atividades de administração do aparelho que viabiliza o funcionamento da RM [Região Metropolitana] ou da AU [Aglomerado Urbano]. Sob o termo gestão é possível incluir tanto aspectos organizacionais, tratados no art. 8º do Estatuto da Metrópole, quanto aspectos relativos à administração de pessoas (recursos humanos), de bens (gestão patrimonial), de licitações e contratos etc.”. Quanto à execução, por sua vez, explica

uma maior gama de modelagens regionais, possibilitando a experimentação de diversos modelos regionais considerando vários aspectos como a divisão de atribuições interfederativas, a diversidade de agentes (públicos e privados) envolvidos e a atribuição de funções a eles.<sup>58</sup> A constatação decorre da própria sistemática da Lei nº 11.445/2007 após a promulgação da Lei nº 14.026/2020, tendo, contudo, o Decreto nº 11.599/2023 tornado-a expressa em seu art. 6º, §13.<sup>59</sup>

Destrinchando cada uma das atividades de organização, a função pública de planejamento do saneamento básico está prevista inicialmente no art. 9º, I, da Lei nº 11.445/2007, e é aprofundado no art. 19 da mesma lei, que dispõe os aspectos mínimos que os planos deverão abranger. No contexto da regionalização, o art. 17 trata dos planos regionais, a serem elaborados para o conjunto dos municípios atendidos pelo arranjo regional.

O termo “regulação”, como explica André Luiz Freire, costuma “fazer referência às atividades de edição de atos normativos gerais e abstratos (isto é, atos introdutórios de normas gerais e abstratas), fiscalização das atividades desempenhadas por sujeitos privados e a aplicação de sanções”.<sup>60</sup> Para o setor de saneamento, releva destacar a previsão do art. 21 da Lei nº 11.445/2007, acerca dos aspectos da entidade reguladora; e o art. 22 da mesma lei, que define os principais objetivos da regulação do setor.

Já a atividade fiscalizatória — geralmente referenciada com a própria menção à “regulação” — consiste nas ações específicas voltadas à conferência da prestação adequada dos serviços públicos, das metas de investimento e de expansão dos serviços estabelecidos contratualmente e à luz dos planos do setor, bem como na apuração de infrações e de descumprimentos contratuais e a aplicação das sanções cabíveis. Na Lei nº 11.445/2007, a fiscalização é quase sempre referida junto às atividades de regulação.

---

que “diz respeito ao desempenho das inúmeras tarefas que compõem cada um dos serviços públicos compartilhados entre os Estados e os Municípios nesses espaços interfederativos, bem como as tarefas preparatórias e acessórias que se enquadram na gestão”. Marrara, Artigo 1º, *op. cit.*, p. 22-23.

<sup>58</sup> Sobre como a Lei pode fomentar ou limitar a inovação e o experimentalismo no direito administrativo, cf. MENDONÇA, José Vicente. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 17, n. 69, p. 169-189, jul./set. 2017.

<sup>59</sup> Art. 6º [...] §13. §13. A prestação integrada a que se refere o caput pressupõe uniformização da regulação e da fiscalização e a compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à universalização dos serviços, podendo, quando a legislação de criação da estrutura de prestação regionalizada prever, existir prestadores distintos dentro da mesma estrutura, a critério da respectiva entidade de governança interfederativa.

<sup>60</sup> Freire, Saneamento básico, *op. cit.*, p. 87.

Tais funções públicas não se confundem com a atividade da execução dos serviços públicos de saneamento básico, que diz respeito ao oferecimento das utilidades públicas a eles vinculados.<sup>61</sup> O que se depreende da sistemática do novo marco, com base na análise desenvolvida nos capítulos anteriores, bem como na nova redação dada à conceituação legal da Lei nº 11.445/2007, é que a execução dos serviços, no modelo de regionalização em análise, não precisa ser uniformizada em cada arranjo regional, podendo haver mais de um prestador ou, mesmo, modelo de execução (concessão, prestação direta centralizada, prestação direta descentralizada, por autarquia interfederativa ou por empresa estatal interfederativa) em um único componente dos serviços de saneamento dentro de um arranjo regional.

Já quanto às funções públicas de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, estas, sim, devem ser uniformizadas — ou ao menos compatíveis — à luz da diretriz de regionalização estabelecida no novo marco, podendo elas serem exercidas diretamente pela entidade de governança do arranjo interfederativo, ou podendo também ser delegadas a uma entidade autárquica interfederativa de natureza especial, como uma agência reguladora.

Há muito que é pacífico o entendimento quanto à juridicidade de que as competências administrativas de organização e de execução de serviços públicos venham a ser descentralizadas independentemente uma da outra. Não há qualquer óbice, por exemplo, de que o planejamento dos serviços públicos seja concentrado em um consórcio intermunicipal, a regulação e a fiscalização dos serviços sejam exercidas por uma agência reguladora interfederativa (ou mesmo por uma agência estadual)<sup>62</sup> e a execução dos serviços seja efetivada por uma concessionária privada ou por uma entidade da administração pública indireta.

No contexto da regionalização de serviços públicos de saneamento, a descentralização técnica<sup>63</sup> pode ter como objeto tanto competências administrativas de organização dos serviços (planejamento, regulação e fiscalização)

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>62</sup> No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.028/SP, o STF consolidou o entendimento de que a delegação das atividades de regulação dos serviços de saneamento básico à agência reguladora estadual não fere a autonomia dos municípios e nem sua competência relativa aos serviços de interesse local.

<sup>63</sup> André Luiz Freire diferencia a descentralização técnica e a descentralização por cooperação da seguinte forma: na primeira, “será uma lei que realizará a descentralização e sempre a uma pessoa jurídica que integrará a Administração Pública do ente político descentralizador”. É o que ocorre quando em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões os municípios e o estado descentralizam suas funções públicas relativas a determinado serviço público para a entidade regionalizada, bem como quando municípios formam consórcios

quanto de execução deles,<sup>64</sup> enquanto a descentralização por cooperação é o que ocorre com a formação de convênios de cooperação, estes que, contudo, só podem ter como objeto as funções públicas relativas à organização dos serviços (novamente: planejamento, regulação e fiscalização), e não a execução deles, uma vez que vedado pelo art. 10. da Lei nº 11.445/2007.<sup>65</sup>

As diferentes formas de descentralização dos serviços possibilitam que as funções administrativas relativas a eles possam ser delegadas a diferentes agentes. No setor de saneamento, a sistemática do novo marco proibiu que as atividades de execução dos serviços possam ser objeto de convênios ou quaisquer outros instrumentos precários, por isso que, na efetivação do modelo de regionalização dos serviços, somente por meio da descentralização técnica que a função de execução poderá ser delegada à estrutura de governança interfederativa.

Nada impede, contudo, que a instância interfederativa venha a dividir a execução dos serviços da maneira mais adequada às especificidades da realidade da unidade regional instituída. Desde que os planejamentos sejam elaborados de forma compatível dentro do arranjo e que a regulação e a fiscalização sejam promovidas cada uma de maneira uniformizada, restará instituído o modelo de prestação regionalizada em conformidade com o novo marco normativo do setor, mesmo que a execução dos serviços não seja uniformizada.<sup>66</sup>

Isso porque, ainda que se possa dizer que um dos propósitos da constituição de arranjos regionais seja “tornar homogêneas políticas públicas voltadas para uma mesma especialidade e identificar as assimetrias que existem entre espaços distintos”,<sup>67</sup> não se podem perder de vista as especificidades,

---

públicos com esse fim. Já a descentralização por colaboração “ocorre por meio de um ato administrativo unilateral ou bilateral a pessoas administrativas não integrantes do ente descentralizador, ou a pessoas privadas, naturais ou jurídicas”. Freire, Saneamento básico, *op. cit.*, p. 90.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 102-103.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>66</sup> Como afirma categoricamente Lílian de Castro Peixoto, “um dos claros e expressos objetivos do Novo Marco Legal do Saneamento é, justamente, ampliar e propagar a adoção da prestação regionalizada como forma de promover a universalização dos serviços. Não se coaduna, pois, com a finalidade do Novo Marco Legal do Saneamento, qualquer interpretação que possa restringir as formas de se estruturar a prestação regionalizada, pois ela é um dos vetores que conduzirá à universalização”. PEIXOTO, Lílian de Castro. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento: um direito dos municípios. *JOTA*, 2021, disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-prestacao-regionalizada-dos-servicos-de-saneamento-um-direito-dos-municipios-19052021>. Acesso em: 10 maio 2023.

<sup>67</sup> Ugeda, *Direito administrativo geográfico, op. cit.*, p. 341.

inclusive geográficas e mesmo políticas,<sup>68</sup> de cada unidade regional e suas localidades, que podem vir a tornar pouco eficiente — ou mesmo inviável — que seja um único prestador a atuar nos serviços de saneamento de determinado cenário.

Nesse sentido, e justamente para que seja possível cumprir devidamente as metas de universalização estabelecidas no novo marco por meio das diretrizes de regionalização, não se afigura razoável extrair da norma restrições desnecessárias ao modo com o qual os serviços serão prestados, visto que cada caso deverá ser analisado com as devidas especificidades, sem, também, esvaziar o poder decisório dos titulares nesse âmbito.

Pensando também pragmaticamente à luz do contexto em análise,<sup>69</sup> o cenário vigente do setor de saneamento, inclusive considerando modelagens regionais recentes, torna adequada e proporcional a possibilidade de que seja possível atuar mais de um agente na execução de um componente dos serviços públicos de saneamento em um mesmo arranjo regional. Pode ser que, em alguns casos presentes na realidade do Brasil de agora, sejam necessárias medidas que efetivem a regionalização no sentido da harmonização do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços em cada unidade

---

<sup>68</sup> “A ação governamental deve observar, no mínimo, duas questões: a racionalidade (composição) técnica dos serviços públicos prestados nos territórios regionais, organizados de acordo com as especificações e os requisitos técnicos da sua provisão; e a racionalidade das relações políticas, considerada como processo de legitimação e disputa por hegemonia. Portanto, este processo não deve se restringir somente ao componente técnico-administrativo da divisão organizacional, devendo sempre estar presente o caráter político e social do processo.” Almeida, Nascimento e Schmitt, *Regionalização do saneamento básico como estratégia para alcançar a universalização dos serviços*, *op. cit.*, p. 327.

<sup>69</sup> Um dos coautores deste artigo propõe uma metodologia de verificação, à luz do ordenamento jurídico brasileiro, da ideia de pragmatismo jurídico, desenvolvida por autores da filosofia do direito e com destaque nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, chamada por ele de “modelo cauteloso de pragmatismo jurídico”, que utiliza como um de seus parâmetros de incidência (*standards*) a priorização de consequências contextuais. “O pragmatismo filosófico é contextualista e, uma vez mais contra Posner, nosso ‘princípio’ do pragmatismo jurídico também o será. Priorizar consequências contextuais quer dizer que as consequências a serem adiantadas e analisadas serão consequências necessariamente relacionadas ao contexto de sua aplicação. Não se deve raciocinar com base em dados externos ou alheios às circunstâncias da discussão. Assim, por exemplo, em decisão judicial tratando de Direito das Telecomunicações, certo magistrado preferiu invalidar, para aquele caso, a abrangência do termo ‘localidade’, tal como detalhado em portaria da Anatel elaborada após estudos técnicos, afirmando que o sentido de ‘localidade’ era o que constava no Dicionário Aurélio. Essa não é decisão pragmaticamente responsável, porquanto não é contextual: o sentido de ‘localidade’, no debate sobre Direito das Telecomunicações, deve ser buscado no contexto da regulação jurídica do tema, não em um dicionário comum”. MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 102.

regional, mas não necessariamente no tocante à execução dos serviços ser realizada por mais de um prestador.

Vejam-se alguns exemplos. A Concorrência Internacional nº 01/2020, licitação visando à concessão dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário em grande parte dos municípios do estado do Rio de Janeiro,<sup>70</sup> modelada pouco antes da promulgação da Lei nº 14.026/2020, dividiu os 49 municípios objetos da concessão em quatro blocos distintos. Visando uma divisão mais equitativa entre os blocos, buscou-se equilibrar entre eles municípios que poderiam ser considerados mais e, outros, menos lucrativos a eventuais interessados no certame, o que viabilizaria uma política tarifária de subsídios cruzados.<sup>71</sup>

Como resultado, os municípios integrantes da Região Metropolitana fluminense que compuseram a concessão foram divididos nos quatro blocos. O próprio município do Rio de Janeiro, por ser considerado o com maior potencial lucrativo, foi dividido, com base em suas áreas de planejamento, entre os quatro blocos, e hoje, assim como a Região Metropolitana, contam com três concessionárias que arremataram o leilão atuando (para além de outras concessionárias que atuam em municípios componentes da Região Metropolitana, mas que não participaram da Concorrência de 2020, como é o caso dos municípios de Niterói, Petrópolis e Guapimirim).

Não obstante, ainda no Rio de Janeiro, o município de Saquarema também compõe um arranjo regional e conta com mais de um prestador executando os serviços de água e esgoto. Nele, o 3º distrito foi concedido por meio da Concorrência Internacional 01/2020, mas os serviços no restante do município permaneceram sob a gestão da concessionária atuante na região desde a década de 1990. Há outros casos semelhantes no âmbito dos municípios

---

<sup>70</sup> Informações disponíveis em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/>. Acesso em: 8 maio 2023.

<sup>71</sup> Nesse sentido: ARAGÃO, Alexandre Santos de. Parecer nº 05/2020 — ASA. Eventual futura inclusão de municípios não integrantes da região metropolitana em concessão celebrada entre empresa privada e outros entes federativos. Possibilidade desde que atendidos determinados requisitos. Análise em tese. Apenas diante de cada caso e modelagem concreta poderá ser definitivamente aferida a legitimidade da inclusão. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, ed. esp.: Desestatização dos Serviços de Saneamento Básico, Rio de Janeiro, v. 80, p. 88, 2021; CYRINO, André Rodrigues. Parecer nº 05/2020 — Arcy. Saneamento Básico. BNDES. Projeto de Desestatização dos Serviços de Água e Esgoto do Rio de Janeiro. Gestão associada de serviços públicos (art. 241 da Constituição). Exame da viabilidade jurídica das minutas de Convênios de Cooperação, de Contratos de Gerenciamento e de Termos de rescisão dos contratos de programa vigentes. Contratação direta da Cedae e Lei nº 14.026/2020. Assunção de ônus financeiros pelo Estado do Rio de Janeiro e Regime de Recuperação Fiscal. Observância dos requisitos formais e dos precedentes da PGE-RJ. Considerações. *Ibid.*, p. 365.

integrantes da concessão, como Casimiro de Abreu e Maricá, em que os serviços em questão foram concedidos em apenas parte de seu território, enquanto no restante permaneceram sob a prestação direta.

Outro caso interessante ainda no estado do Rio de Janeiro é o da concessão regionalizada dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário da Microrregião dos Lagos. Licitada na década de 1990 a partir do contexto do fornecimento de água por meio da Barragem de Juturnaíba, operada pela concessão, a modelagem regional dividiu os serviços de saneamento dos oito municípios na microrregião em dois blocos, nos quais atuam duas concessionárias distintas. Contudo, nos termos dos contratos de concessão, o planejamento do setor é feito de forma integrada entre os municípios e o estado do Rio de Janeiro, com importante participação do Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ); e a regulação e fiscalização dos serviços são exercidas de forma uniformizada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenera).

Pragmaticamente, portanto, não faria sentido que tais arranjos regionais fossem considerados irregulares à luz do novo marco apenas pelo fato de contarem com mais de um prestador atuando no mesmo componente dos serviços de saneamento básico (no caso, os de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário). Se a solução mais adequada, considerando questões políticas, sociais, ambientais, geográficas, técnicas e econômico-financeiras, for a de que a execução dos serviços em determinado arranjo regional conte com mais de um prestador, esse é o caminho a se seguir. Para que seja cumprida a diretriz de regionalização à luz do novo marco, reitera-se, basta que haja a compatibilidade do planejamento e a uniformização da regulação e da fiscalização dos serviços. Essas questões, sim, podem ser pontos a se exigir eventual adequação no âmbito das modelagens regionais citadas, a ser efetivada por meio de lei, de ato regulamentar, ou de aditivos em contratos de concessão ou nos de programa ainda vigentes.

É até difícil vislumbrar como poderia ser considerado adequado, ou talvez até viável, que os serviços de água e esgoto de uma região metropolitana de porte como a que ronda a capital do Rio de Janeiro sejam integralmente concedidos a um único prestador. Se assim fosse, muito provavelmente restaria no mínimo prejudicada — se não comprometida — a viabilidade econômico-financeira de efetivar a universalização dos serviços no restante dos municípios do estado, visto que a política tarifária dos subsídios cruzados ficaria consideravelmente limitada sem os aportes oriundos da população da região metropolitana.

Em um cenário mais extremo, convém também trazer à discussão o caso da Microrregião de Águas e Esgoto no estado do Espírito Santo, instituída por meio da Lei Complementar nº 964/2021 (já na vigência, portanto, do novo marco) com o propósito de efetivar a regionalização dos serviços no estado Espírito Santo, e que foi constituída com a abrangência de nada menos do que todos os seus 78 municípios do estado (art. 2º). Mais ainda, seria remotíssima a viabilidade de que um único agente viesse a atender com eficiência os serviços de saneamento em todas as municipalidades de um estado inteiro, de modo que a solução a que se chega pode ser a de que mais de um prestador atue no arranjo constituído.

Estes são apenas alguns exemplos que materializam a tese de que a sistemática do novo marco normativo do saneamento básico não trouxe a imposição, por meio da diretriz de regionalização dos serviços, de que seja um único prestador a executá-los no âmbito de cada arranjo regional constituído. As especificidades, das mais diversas esferas, de cada contexto regional e mesmo de cada localidade deverão ser consideradas para que se verifique o modelo de prestação mais adequado, sendo a diretriz de regionalização efetivada por meio da uniformização ou da compatibilidade das funções de organização dos serviços, quais sejam, as atividades de planejamento, de regulação e de fiscalização.

## Considerações finais

A temática da regionalização dos serviços de saneamento básico foi tratada pelo novo marco normativo como um verdadeiro *mosaico normativo*, de modo que sua devida compreensão só é possível com a análise de dispositivos espalhados em várias partes de diversos diplomas normativos, inclusive a Lei nº 11.445/2007.

Ainda que a ideia de regionalização já seja explorada há décadas no âmbito do direito dos serviços públicos, sua conceituação demanda uma análise não só das sistemáticas normativas pertinentes, mas também das discussões de outras áreas do conhecimento, especialmente a geografia. No âmbito da prestação de serviços públicos, contudo, pode-se entender como regionalização o cenário em que as atividades públicas relacionadas com determinado serviço público extrapolem os limites territoriais de seu titular, resultando em uma prestação integrada entre dois ou mais entes federativos.

Trata-se de prática especialmente relevante no setor de saneamento básico, dada a natureza de monopólio natural de seus serviços componentes, bem como os benefícios que a regionalização de serviços públicos em geral tende a trazer. Desde muito antes do novo marco a regionalização já é realidade, por meio dos arranjos compulsórios: região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, previstos no art. 25, §3º, da Constituição; e dos mecanismos voluntários de gestão associada: consórcios públicos e convênios de cooperação, previstos no art. 241 da Constituição.

A partir do novo marco normativo do setor, em 2020, a regionalização se tornou, em diversos aspectos, uma importante diretriz dos serviços de saneamento básico. Os modelos já presentes não apenas se mantiveram juridicamente válidos, como receberam, em boa medida, um tratamento privilegiado, a despeito das pontuais limitações à formação de consórcios públicos e mais substanciais limites aos convênios de cooperação. A modificação do conceito legal de regionalização, contudo, trouxe algumas dúvidas quanto a quais seriam os critérios para a verificação de seu cumprimento.

A literatura jurídica especializada no setor de saneamento, com raras exceções, não tratou a questão de forma assertiva, restando algumas dúvidas, como se seria necessário para o cumprimento da diretriz que um único prestador atuasse em cada serviço de saneamento dentro do arranjo regional; ou qual a importância da integração das funções administrativas de organização dos serviços — o planejamento, a regulação e a fiscalização — no contexto do arranjo regional.

Diante desses pontos, buscou-se sistematizar a tese de que a regionalização no contexto dos serviços públicos de saneamento básico, sob uma ótica abrangente, consistiria na integração e uniformização das funções administrativas de organização dos serviços, quais sejam, o planejamento, a regulação e a fiscalização, e não necessariamente da execução em si. Seria perfeitamente possível, portanto, que mais de um prestador viesse a atuar em um dos componentes dos serviços de saneamento (como o abastecimento de água e/ou o esgotamento sanitário), bem como que tais serviços fossem prestados por diferentes formas, como em parte da região de forma direta pela administração e em outra parte de forma indireta por uma concessionária. A conclusão decorre diretamente da nova sistemática da Lei nº 11.445/2007, ainda que também esteja expressa no art. 6º, §13, do Decreto nº 11.599/2023.

## Referências

ALMEIDA, Eduarda Fernandes de; NASCIMENTO, Ingrid Grazielle Reis do; SCHMITT, Vanessa Fernanda. Regionalização do saneamento básico como estratégia para alcançar a universalização dos serviços: um benchmarking dos Estados brasileiros. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; VILARINHO, Cíntia Maria Ribeiro (coord.). *A Regulação de infraestruturas no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2021. p. 322-356.

ANTAS JR., Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito*. São Paulo: Humanitas; Fapesp, 2005.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A extensão dos contratos de programa de saneamento para reequilíbrio à luz da Lei nº 14.026/2020 e do Decreto nº 10.710/2021. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 281, n. 3, p. 79-115, set./dez. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Parecer nº 05/2020 — ASA. Eventual futura inclusão de municípios não integrantes da região metropolitana em concessão celebrada entre empresa privada e outros entes federativos. Possibilidade desde que atendidos determinados requisitos. Análise em tese. Apenas diante de cada caso e modelagem concreta poderá ser definitivamente aferida a legitimidade da inclusão. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, ed. esp.: Desestatização dos Serviços de Saneamento Básico, Rio de Janeiro, v. 80, p. 86-102, 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Composição das RMs, Rides e aglomerações urbanas*. 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metro-politanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 2 maio 2023.

BRUMATI, Luiza. *Saneamento básico e participação da iniciativa privada: mão ou contramão? Uma análise do Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil à luz de casos internacionais em que houve desestatização e, posterior, reestatização do serviço público*. Trabalho de conclusão de curso (graduação em direito) — Escola de Direito, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.

CYRINO, André Rodrigues. Parecer nº 05/2020 — Arcy. Saneamento Básico. BNDES. Projeto de Desestatização dos Serviços de Água e Esgoto do Rio de Janeiro. Gestão associada de serviços públicos (art. 241 da Constituição). Exame da viabilidade jurídica das minutas de Convênios de Cooperação, de Contratos de Gerenciamento e de Termos de rescisão dos contratos de programa vigentes. Contratação direta da Cedae e Lei nº 14.026/2020. Assunção de ônus financeiros pelo Estado do Rio de Janeiro e Regime de Recuperação Fiscal. Observância dos requisitos formais e dos precedentes da PGE-RJ. Considerações. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, ed. esp.: Desestatização dos Serviços de Saneamento Básico, Rio de Janeiro, v. 80, p. 361-417, 2021.

FERRAZ, Sergio. Princípios do direito do saneamento. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (coord.). *O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação)*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 19-25.

FRANÇA, Iara Soares de; PEREIRA, Anete Marília; COSTA, Valéria Aparecida Moreira. Planejamento regional e a criação de regiões metropolitanas/RMs. In: BORTOLO, Carlos Alexandre de; FERREIRA, Gustavo Henrique Cepolini (org.). *Cidade-campo no Brasil: dinâmicas e contradições*. São Paulo: Entremares, 2020. p. 37-55.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: titularidade, regulação e descentralização. In: GUIMARÃES, Fernando Vernalha (coord.). *O novo direito do saneamento básico: estudos sobre o novo marco legal do saneamento básico no Brasil (de acordo com a Lei nº 14.026/2020 e respectiva regulamentação)*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 81-119.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe; LEONI, Fernanda. Gestão associada e outros arranjos institucionais para a prestação dos serviços de saneamento. In: POZZO, Augusto Neves dal (coord.). *O novo marco regulatório do saneamento básico*. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 211-220.

HOHMANN, Ana Carolina. A prestação regionalizada do serviço público de saneamento básico no âmbito do novo marco legal do saneamento básico: gestão associada e governança interfederativa. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel. VASCONCELLOS, Andrea Costa de; HOHMANN, Ana Carolina.

(coord.). *Novo marco legal do saneamento básico*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 209-231.

LENCIONI, Sandra. *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; FERREIRA, Eden José; COELHO, João Paulo Soares. *Prestação regionalizada sim. Regionalização não*. Centro de Estudos em regulação e infraestrutura da FGV, 2022. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2022-06/prestacao-regionalizada-e-prestacao-regionalizada-v.2.pdf>. Acesso em: 1º maio 2023.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher; MOREIRA, Egon Bockmann. Breves notas sobre a prestação concertada e integrada no Novo Marco do Saneamento Básico. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 153-158.

MARRARA, Thiago. Artigo 1º. In.: MARRARA, Thiago (coord.). *Estatuto da metrópole: Lei 13.089/2015 comentada*. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2021, p. 18-27.

MARRARA, Thiago. Regionalização do saneamento no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 175-186.

MARRARA, Thiago; ROSIM, Danielle Zoega. Artigo 2º. In.: MARRARA, Thiago (coord.). *Estatuto da metrópole: Lei 13.089/2015 comentada*. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2021, p. 31-43.

MENDONÇA, José Vicente. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 17, n. 69, p. 169-189, jul./set. 2017.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NESTER, Alexandre Wagner. *Regulação e concorrência: compartilhamento de infraestruturas e redes*. São Paulo: Dialética, 2006.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Regulação do saneamento em regiões metropolitanas. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO — ABAR. *Coletânea regulação do saneamento básico*. Brasília: Abar, 2019. p. 190-203.

PEIXOTO, Lilian de Castro. A prestação regionalizada dos serviços de saneamento: um direito dos municípios. *Jota*, 2021, disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-prestacao-regionalizada-dos-servicos-de-saneamento-um-direito-dos-municipios-19052021>. Acesso em: 8 maio 2023.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. Artigo 9º. In: MARRARA, Thiago (coord.). *Estatuto da metrópole: Lei 13.089/2015 comentada*. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2021, p. 92-108.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. O contrato de programa. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 115-139.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. Reforma do marco legal e o incentivo à prestação regionalizada. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (org.). *Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 227-240.

SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec; EdUSP, 1978.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TAVARES, Thiago Roniere Rebouças. *Sofrimento ambiental por contaminação do ar e da água nos arredores da siderúrgica Ternium, às margens da Baía de Sepetiba (Rio de Janeiro): um estudo sobre injustiça ambiental*. Tese (doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

UGEDA, Luiz. *Direito administrativo geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil*. Brasília: Geodireito, 2017.