



Enzo Carui Rizetto

**O STF E A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE
SANEAMENTO BÁSICO:**

**perspectivas após a aprovação do novo marco legal
do saneamento**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação da
Professora Júlia
Gabrielle de Lima
Batista.**

SÃO PAULO

2023

Dedicatória

À memória de Farid Carui, brilhante médico e amoroso avô, este trabalho é dedicado.

Agradecimentos

Um trabalho de pesquisa, ainda que autoral e fruto de intensas horas de trabalho reflexivo, jamais será um produto particular. A pesquisa que carrega meu nome é a síntese de um longo esforço de aprendizado, discussão e troca aplicado no pujante ano da Escola de Formação Pública da Sociedade Brasileira de Direito Público, entidade tocada por professores e pesquisadores geniais, responsáveis por transformarem a minha experiência na graduação.

Como responsável direta pelo desenvolvimento do trabalho, tenho de agradecer imensamente à Julia Batista pela dedicação empreendida durante o processo de orientação. Sua delicadeza e interesse genuíno pelo trabalho só foram ofuscados pela sua perspicácia em reconhecer, de modo brilhante, alternativas relevantes para a pesquisa. Ao meu arguidor, Yasser Gabriel, agradeço pelas cuidadosas contribuições e pela disposição em me ajudar ao longo do ano nas tarefas acadêmicas.

Aos colegas de Escola de Formação Pedro Gurevich e Thomás Danelon, responsáveis por tornar o ano mais leve, agradeço pela riqueza dos debates e discussões.

Aos meus pais Silvia e Marcos, agradeço pelo apoio contínuo e duradouro, pelos ensinamentos valiosos e pelos exemplos de amor incondicional.

Resumo: A monografia parte de uma reflexão essencial para compreender os contornos desiguais da cobertura de saneamento básico no Brasil: como o STF analisa as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento após a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico? Isto é, quem e como presta o serviço. A partir dos eixos de “titularidade” e “prestação regionalizada”, a pesquisa analisou a argumentação de cada um dos Ministros no âmbito da ADI 6942 – julgada após a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento – com o intuito de verificar quais posições foram sustentadas e qual era seu grau de fundamentação, se o STF assumia uma postura propositiva diante dos obstáculos técnicos do setor e se havia deferência ao que fora decidido no passado pela Corte. Na análise dos resultados, constatou-se que os ministros ratificam em conjunto a tese de que a titularidade do serviço é municipal, ainda que não estejam alinhados sobre como deve funcionar a prestação regionalizada. A jurisprudência do STF foi determinante para a análise dos ministros, agora resta saber se as perspectivas trazidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento alterarão significativamente a posição da Corte no futuro.

Palavras-chave: Saneamento básico; Supremo Tribunal Federal; titularidade; prestação regionalizada; Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Papel do STF em relação ao setor	43
Gráfico 2 – Frequência de citação a decisões anteriores	44

Lista de tabelas

Tabela 1 – Primeira etapa de busca no campo de jurisprudência do STF	19
Tabela 2 – Segunda etapa de busca no campo de jurisprudência do STF	21
Tabela 3 – Terceira etapa de busca no campo de jurisprudência do STF	21

Lista de abreviaturas

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CESB – Companhia estadual de saneamento básico

CF – Constituição Federal

Fisane – Fundo de Financiamento para o Saneamento

FAE – Fundos Estaduais de Água e Saneamento

NMLSB – Novo Marco Legal do Saneamento Básico

Planasa – Plano Nacional de Saneamento

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

STF – Supremo Tribunal Federal

Sumário

Introdução	9
1. Panorama sobre aspectos institucionais e regulatórios do saneamento básico no Brasil	10
1.1. Visão geral sobre a institucionalidade do saneamento no Brasil	10
1.2. Titularidade e prestação regionalizada: eixos determinantes para a prestação dos serviços públicos de saneamento	13
2. Metodologia	16
2.1. Escolha do tema.....	16
2.2. Recortes.....	17
2.3. Perguntas e subperguntas de pesquisa	21
2.4. Forma de análise	22
2.5. Hipóteses	23
3. Análise dos dados coletados	24
3.1. Demonstração dos dados.....	24
3.1.1. Voto Min. Luiz Fux	24
3.1.2. Voto Min. Kassio Nunes Marques.....	26
3.1.3. Voto. Min. Alexandre de Moraes.....	29
3.1.4. Voto Min. Edson Fachin.....	31
3.1.5. Voto Min. Gilmar Mendes	33
3.1.6. Voto Min. Luís Roberto Barroso	36
3.1.7. Voto Min. Rosa Weber	37
3.1.8. Voto Min. Carmen Lúcia.....	37
3.1.9. Voto Min. Dias Toffoli.....	38
3.1.10. Voto Min. Ricardo Lewandowski	38
3.2. Exame dos resultados	40
3.2.1 Da titularidade	40
3.2.2 Da prestação regionalizada	41
3.2.3 Do papel da Corte.....	42
3.2.4 Das decisões passadas	43
3.2.6 Outras descobertas relevantes.....	44
3.2.6.1 Incorporação das tendências do STF pelo NMLSB	44
3.2.6.2 Diferença de gestão associada e prestação regionalizada.....	45

4. Conclusão	46
Bibliografia	48
Anexos	52

Introdução

O trabalho versa sobre o tema do saneamento básico, tendo assumido um recorte específico de reflexão sobre a análise do Supremo Tribunal Federal (“STF” ou “Corte”) perante qual ente federativo é titular sobre a prestação dos serviços de saneamento básico e de que maneiras prestá-los. A análise se restringe ao momento posterior à promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Novo Marco Legal do Saneamento (“NMLSB”, “Novo Marco” ou “Nova Lei”), na tentativa de incorporar todas as discussões da Corte sobre este diploma até o presente momento.

A pesquisa se desenvolve em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6492, única decisão após a promulgação da Nova Lei em que o STF examina com rigor as discussões acerca da titularidade e da prestação regionalizada, categorias para as quais se dá foco neste estudo, na tentativa de responder à pergunta: “como o Supremo Tribunal Federal analisa as formas de prestação dos serviços de saneamento básico após a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico?”. Nesse sentido, foi estruturada uma metodologia capaz de sistematizar o desenvolvimento dos argumentos dos ministros e suas conclusões para posterior avaliação e comparação.

Junto da pergunta principal também foram levantadas outras indagações: o critério decisório dos magistrados era essencialmente jurídico? Ou foram considerados aspectos econômicos na ponderação? Qual postura que a Corte assume diante do conflito? É propositiva em relação aos temas técnicos do setor ou se resguarda ao papel de julgar a constitucionalidade? As decisões passadas do STF foram determinantes para a análise das categorias investigadas?

O tema é pertinente tanto pela baixa quantidade de trabalhos da Escola de Formação Pública que tratam sobre o tema quanto pela escolha de tratar do aspecto institucional de um setor de infraestrutura demasiadamente complexo que ainda não foi capaz de atingir a cobertura plena de fornecimento dos serviços para a população brasileira. Reside aqui, portanto,

uma contribuição sobre como a Suprema Corte brasileira avalia parte dos tópicos sensíveis do saneamento básico no Brasil.

Dito isto, este trabalho está dividido em 5 partes. Para além desta introdução, o primeiro capítulo se dedica a traçar um panorama sobre os aspectos institucionais e regulatórios do setor. O segundo capítulo esmiuça a metodologia de que se valeu a pesquisa, percorrendo da escolha do tema ao recorte adotado e hipóteses definidas. O terceiro apresenta os resultados coletados a partir do método empírico adotado e o quarto, por fim, sintetiza qual foi a conclusão obtida. Ao final, encontram-se as referências bibliográficas desta pesquisa e seus anexos.

1. Panorama sobre aspectos institucionais e regulatórios do saneamento básico no Brasil

1.1. Visão geral sobre a institucionalidade do saneamento no Brasil

A Lei Federal 14.026/2020, popularizada como Novo Marco Legal do Saneamento, promoveu diversas alterações na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, a Lei 11.445/2007, com o intuito de fomentar a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento, estimular o investimento privado pela extinção dos contratos de programa e instituir um modelo de uniformidade regulatória¹.

Tendo constatado que o setor público não atingiu números satisfatórios na gestão e execução do saneamento básico, a Nova Lei tentou viabilizar mecanismos de participação privada no setor, buscando aproveitar a oportunidade de investimentos e a melhoria dos serviços².

Nesse sentido, há entendimentos no sentido de que a Nova Lei é uma aposta ousada que coloca em debate arranjos complexos para tentar mitigar a falta de acesso à água potável e esgoto sanitário por parte de milhões de pessoas no Brasil, bem como é ambiciosa ao endereçar os conflitos acerca da

¹O Novo Marco também modificou a redação da Lei da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico), Lei 9.984/2000, da Lei dos Consórcios Públicos, Lei 11.107/2015, e do Estatuto da Metrópole, Lei 12.305/2010.

²Bertocelli, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 20-21.

titularidade da exploração dos serviços e da regulação, além das dificuldades logísticas de operar as etapas da distribuição e tratamento de água³.

Ademais, uma das expectativas globais do NMLSB era promover a concorrência e novos investimentos no setor, estimulando as desestatizações e privatizações das Companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Os eixos para a realização desses propósitos passaram pela exigibilidade de licitação na realização das concessões de saneamento, extinguindo a forma precária do contrato de cooperação estabelecido entre municípios e CESB local – conhecido por “contrato de programa⁴ –, e adicionando disposições na lei que protegem os possíveis adquirentes da estatal alienada ao permitir a substituição de contratos de programa por novos contratos de concessão⁵.

Nesse contexto, vale salientar que o fomento à participação privada no setor, um dos pontos de partida da Nova Lei, esbarra na prestação dos serviços de produção de água, distribuição do recurso e coleta de esgoto realizados preponderantemente pelas companhias estatais. O cenário decorre, em grande parte, do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), estratégia utilizada pelo regime militar, na década de 1970, para aumentar o nível de cobertura de saneamento do país, excluindo os municípios da operação.

O plano tinha um sistema complexo de financiamento, tendo sido o responsável por direcionar os estados à execução dos serviços. Ocorria um repasse de verbas do FGTS às CESBs por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), que, em contrapartida, demandava recursos para os Fundos Estaduais de Água e Saneamento (FAE), além de também ser

³Ibidem, p. 29.

⁴ARAGÃO, Alexandre Santos de. D’Oliveira, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco regulatório do Saneamento Básico. In: Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 37.

⁵Art. 14, Lei 14.026/2020: “Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.”

financiado pelo Fundo de Financiamento para o Saneamento (Fisane)⁶. No entanto, após a desarticulação do sistema e com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios passaram a ter protagonismo na equação do sistema⁷: a Pesquisa Nacional do Saneamento Básico do IBGE de 2017⁸ descreveu que a maioria das unidades de saneamento é atendida pelos entes federativos municipais.

Discute-se também como o serviço deverá ser regulado daqui em diante, considerando que, a partir de agora, no intuito de uniformizar a regulação ao redor do país, a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) quem passará a editar normas de referência de boas práticas aos municípios e estados, em decorrência da alteração pelo NMLSB na Lei 9.984/2000 (Lei de criação da agência)⁹.

Percebe-se, portanto, a tentativa da Lei 14.026/2020 de aprimorar os modelos de gestão estabelecidos na Lei 11.445/2007, atribuindo ao operador privado uma responsabilidade na operação que nunca antes havia sido dada, rediscutindo, também, qual deve ser o papel do regulador e quais devem ser as diretrizes seguidas pelas agências.

A grave situação de pouca cobertura do saneamento básico no Brasil não é um problema limitado apenas aos seus contornos jurídicos, tendo gerado no debate público uma indagação legítima se de fato os entes privados, dada a tamanha tarefa que lhes foi atribuída na lei, são capazes de sanar a insuficiência do abastecimento e tratamento de água. A nível político, debate-se a imprescindibilidade das companhias estaduais e, a nível econômico, a capacidade do operador privado de arcar com os custos da operação. Exemplificando, partido crítico do NMLSB, PDT, alega que o novo

Bertocelli, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 23.

⁷Ibidem, p. 24.

⁸PNSB, IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/30/84366?ano=2017>>

⁹ARAGÃO, Alexandre Santos de. D'Oliveira, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco regulatório do Saneamento Básico. In: Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p.39.

dispositivo legal facilitaria a criação de um monopólio privado no setor¹⁰, enquanto que o diretor-executivo da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), Percy Soares, afirma que o Novo Marco Legal do Saneamento é “essencial para o desenvolvimento do Brasil”¹¹.

Reflete-se, por fim, até que ponto as ferramentas jurídicas trazidas pela Nova Lei poderão ser exequíveis diante das fragilidades da operação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, ou então se surgem como a solução para várias questões de definição sobre o prestador dos serviços e entidade reguladora. De todo modo, o caminho para a universalização água e esgoto no Brasil parece longo e dependente de vários ajustes institucionais.

1.2. Titularidade e prestação regionalizada: eixos determinantes para a prestação dos serviços públicos de saneamento

Os “núcleos duros” para a prestação de um serviço público passam pela titularidade e pela prestação¹², justamente as categorias escolhidas para o desenvolvimento desta monografia. É importante ressaltar, nesse sentido, que esses tópicos já foram discutidos em relação ao saneamento no passado, de modo que é importante ter noção dos capítulos prévios no setor para a melhor compreensão do tema atualmente.

A titularidade, no caso do saneamento, diz respeito a qual ente federativo é responsável pela prestação do serviço, contudo, no setor analisado, a complexidade das atribuições constitucionais sobre titularidade gerou discussões ao longo do tempo.

Os serviços de saneamento de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas

¹⁰Ver em STF: Novo Marco Legal é objeto de ação do PDT. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448229&ori=1>

¹¹Ver em Brasil 61: Marco Legal do Saneamento é essencial para o desenvolvimento do Brasil. 2023. Disponível em: <https://brasil61.com/n/marco-legal-do-saneamento-basico-e-essencial-para-o-desenvolvimento-do-brasil-bras237723>

¹²Heinen, Juliano. Maffini, Rafael. O regime jurídico de transição no novo marco legal do saneamento. In: Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 74.

fluviais¹³ são entendidos como serviços de interesse local conforme a disposição do art. 30, V, da CF/88 e, por isso, são de titularidade municipal¹⁴. No entanto, a titularidade sobre os recursos hídricos é partilhada entre Estados e União nos artigos 20, III e IV, e 26, IV. Desse modo, para a exploração dos recursos, os municípios dependem de outorgas, o que não significa, necessariamente, que deixariam de ser titulares sobre a prestação dos serviços¹⁵.

O problema reside no fato da Lei 11.445/2007 não ter reconhecido a titularidade municipal até a nova redação atribuída pela Lei 14.026/2020, sendo que a titularidade era reconhecida apenas por decisões judiciais.

A prestação regionalizada, por sua vez, definida na legislação apenas com o NMLSB, consiste na possibilidade de prestação integrada dos serviços públicos de saneamento básico, podendo ser organizada por região metropolitana, microrregião, aglomeração urbana (previstas no art. 25, §3º da CF/88), unidade regional de saneamento básico ou bloco de referência¹⁶.

¹³Conforme a definição da Lei 11.445/2007: "Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes"

¹⁴Martins, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal 14.026/2020. In: Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p.160.

¹⁵Ibidem, p. 162.

¹⁶Lei 11.445/2007: "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 Metrôpole); b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para

A questão que se coloca é se nas formas de prestação regionalizada a titularidade permaneceria sendo do município, e o NMLSB adotou a orientação de que a titularidade, nesses casos, seria compartilhada entre estados e municípios.

O debate foi suscitado na votação da ADI 1842 no STF, ação que tratava sobre leis estaduais do RJ que transferiam a titularidade dos municípios ao Estado para a instituição de microrregiões¹⁷. No fim, a decisão reconheceu a possibilidade de prestação regionalizada dos serviços públicos de interesse comum, mais especificamente o saneamento básico, com base no art. 25, §3º, da Constituição Federal, instituindo uma gestão regional sem a necessidade do poder de decisão paritária dos membros. A condição principal era que a autogoverno e autoadministração dos municípios fossem mantidos, na tentativa de instituir um arranjo que equilibrasse a conservação da titularidade municipal com a necessidade de atenção ao interesse comum do saneamento – entendimento que foi objeto de crítica¹⁸.

Além disso, a decisão no plenário entendeu que a adesão dos municípios incorporados em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião instituída pelos Estados, em conformidade com §3º do art. 25 da Constituição Federal, deve ser obrigatória¹⁹, disposição que fora contrariada posteriormente pela redação do NMLSB²⁰.

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;".
¹⁷Ver em Migalhas, Redação. Março de 2013. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/173444/estados-e-municipios-devem-gerir-servicos-integrados-em-regioes-metropolitanas>>.

¹⁸"A Corte equivocou-se. Não é possível, apesar da insistência dos Ministros, conciliar a autonomia municipal com a compulsoriedade de consorciamento."

Martins, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal 14.026/2020. In: Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 175.

¹⁹GOMES, C. N.; SANTOS, A. C. F. dos; CALFAT NETO, J. D. Das leis regionalizantes do saneamento em nível estadual: a estruturação da governança entre estados e municípios. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 9, nº 1, p. 167-205, maio de 2023. p. 174.

²⁰BRASIL. Lei 11.445/2007; Art. 8º-A: "É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada."

Neste contexto, pode-se pensar também no papel do STF nesse contexto: podendo variar de um sancionador da constitucionalidade das leis até um propositor técnico da discussão legislativa.

2. Metodologia

2.1. Escolha do tema

A edição do NMLSB foi objeto de discussão entre atores distintos do setor, das concessionárias²¹ aos gestores públicos, passando por partidos políticos²² e economistas, cujos entendimentos variam entre si.

Há, no entanto, um ponto instigante no debate descrito: as posições, mesmo que discordantes do ponto de vista jurídico, descuidam, em regra, de questionar qual o papel desempenhado pelo STF com relação à análise das formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Não se indaga, por exemplo, como foi a análise da Corte perante as formas de prestação dos serviços após a edição do NMLSB e se houve alguma postura propositiva do STF no sentido de inverter poder teria competência e instrumentos adequados para avaliar os pontos técnicos dos temas. Há de se lembrar os inúmeros debates, audiência e discussões nas comissões e no plenário do Legislativo antes da aprovação do texto, com a presença e contribuição de parlamentares e de diversos técnicos no assunto antes de sua votação. Nesse sentido, entendo que é questionável a suposta resolução dos impasses institucionais do saneamento básico por meio da judicialização do Novo Marco no STF como último *locus* decisório.

²¹“Eu acho que é um reconhecimento pelo que a gente tem escutado do novo governo, da importância entre a complementaridade de recursos públicos e privados no processo de universalização do saneamento. Falta uma discussão ainda, que é o que a gente espera fazer com o governo, qual é o formato dessa complementaridade?” Entrevista de Percy Soares Neto. Ver em Brasil 61: Marco Legal do Saneamento é essencial para o desenvolvimento do Brasil. 2023. Disponível em: <https://brasil61.com/n/marco-legal-do-saneamento-basico-e-essencial-para-o-desenvolvimento-do-brasil-bras237723>. Acesso em: data mês abrev. 2023.

²²“O PDT argumenta, ainda, que o novo marco viola a autonomia federativa, ao condicionar o apoio da União aos municípios à subserviência destes a seus dispositivos, entre eles o que determina a elaboração obrigatória de formas de prestação regionalizada, e conferir à Agência Nacional das Águas (ANA) a competência para criar normas de caráter regulamentador, que seria autoridade dos municípios. Na avaliação do partido, o Brasil está indo “na contramão do mundo”, onde 884 municípios em mais de 35 países reestatizaram seus serviços de saneamento de 2000 a 2017”. França, Pedro. Agência Senado. Ver em Portal STF: Novo Marco Legal é objeto de ação do PDT. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448229&ori=1>

De todo modo, parece relevante buscar entender quais os principais argumentos da decisão emitida pelo STF para refletir sobre uma questão central no saneamento: as formas de prestação dos serviços. Nesta monografia, elas foram divididas por meio de dois eixos importantes, quem presta e como se realiza a prestação.

Por último, existe certo ineditismo do tema do saneamento e suas implicações jurídicas dentre a coletânea de monografias da Escola de Formação Pública, de modo que a presente monografia pode inaugurar a discussão acadêmica do tema na Escola de Formação.

Dessa forma, esta pesquisa detém especial interesse pelas discussões travadas no STF em torno das formas de prestação dos serviços de saneamento básico após a edição do NMLSB. Assim, busca-se entender, além de como o STF analisa as formas de prestação (quem e como presta o serviço), quais argumentos definiram a posição da Corte, qual foi seu grau de fundamentação e se houve alguma postura propositiva dos ministros em relação aos temas técnicos do setor. O processo de definição deste recorte de pesquisa é, por sua vez, objeto de descrição pelo próximo subtópico deste trabalho.

2.2. Recortes

No início, o objetivo do projeto era refletir como o STF avaliava as discussões jurídicas do NMLSB, ponderando a uniformização regulatória, a extinção dos contratos de programa e a autonomia municipal. Pelo escopo extenso e pela falta de tempo de maturação da pesquisa, a pergunta foi alterada para “Como o STF analisa as formas de prestação dos serviços de saneamento básico após a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico?” a partir das categorias de titularidade e prestação regionalizada.

Desde o início do processo, a intenção era tratar do fenômeno recente da prestação regionalizada (incorporado pelo NMLSB), tendo elegido como seu sinônimo o termo “arranjo interfederativo”. Ocorre que o termo serviria também para descrever o fenômeno da gestão associada, outra forma de associação municipal, e poderia gerar imprecisões na hora da coleta de dados. Assim que as diferenças teóricas foram esclarecidas, o termo “arranjos

inderfederativos” foi substituído por “prestação regionalizada” e a diferença dos fenômenos foi examinada nos resultados de pesquisa a depender de como os ministros transitavam entre os conceitos.

Assim, objetivo da presente pesquisa é entender como o STF julgou as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico após a aprovação do NMLSB.

Nesse sentido, a pesquisa foi estruturada por meio de um recorte temático (formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico), de um recorte temporal específico (o período que sucede a aprovação no NMLSB) e de um recorte de jurisdição (pela análise do STF, no âmbito da ADI 6492).

A escolha do recorte temático se deu em razão das formas de prestação dos serviços de saneamento abrigarem um impasse normativo-institucional relevante e bastante discutido no setor: qual ente federativo é titular da prestação dos serviços e se a prestação poderá ser regionalizada – conforme as diretrizes conferidas pelo NMLSB. Vários outros temas dentro do saneamento básico poderiam ter sido tratados na pesquisa, como por exemplo a extinção dos contratos de programa. Contudo, em razão dos conflitos sobre a titularidade – que geram, conseqüentemente, formas distintas de prestação dos serviços – e do tempo limitado de coleta de dados, optou-se por restringir o escopo temático alcançado.

Já em relação ao critério temporal, foram consideradas apenas decisões emitidas após a aprovação do NMLSB até a data de julho de 2023. O empenho foi no sentido de que o recorte fosse capaz de abranger, inclusive, as discussões jurídicas sobre o saneamento básico nos contextos prévios de edição da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (2007), de votação da ADI 1842 (2013) e da possível aplicação prática das novas formas de regionalização propostas pela Lei 14.026/2020 (aprovada em 2020).

No que diz respeito ao recorte jurisdicional, considerei relevante, desde o início, a necessidade de avaliar um conjunto de decisões ou uma decisão que refletisse a posição do STF como órgão colegiado. Nesse sentido, foram preliminarmente desconsideradas todas as decisões monocráticas.

Assim, na primeira etapa, foi considerado que a escolha dos termos de pesquisa deveria conter as duas categorias contidas na redação da pergunta (detalhadas no item “Forma de análise”) e que a seleção deveria filtrar apenas os acórdãos, eliminando as decisões monocráticas por não representarem a Corte em caráter colegiado. Adiante, para assegurar que as discussões completas dos votos fossem contempladas, após a inserção dos buscadores “titularidade” e “prestação regionalizada” na ferramenta de busca de jurisprudência do STF²³, foi adicionado o recurso de “Inteiro teor” na opção de “Busca avançada”, de modo que os resultados obtidos estão dispostos abaixo:

Tabela 1 – Primeira etapa de busca no campo de jurisprudência do STF

Acórdão	Seleção	Motivo da exclusão
ADI 6492	O	-
ADI 6573	-	Suspensão para análise
ADI 6911	-	Suspensão para análise
ADI 4028	X	Falta de afinidade temática
ADI 1842	X	Fora do recorte temporal
SL 1446	-	Fora do recorte temporal e falta de afinidade temática
AC 3505 MC-Agr	X	Fora do recorte temporal
ADI 4757	X	Falta de afinidade temática
RE 600867	X	Falta de afinidade temática

Fonte: Elaboração própria.

²³Disponível no portal do Supremo Tribunal Federal. Acessado pelo link: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/search>>.

É válido esclarecer em detalhes os motivos de exclusão: a ADI 1842 e AC 3505 MC-AgR foram julgadas em momento anterior à aprovação do NMLSB; a ADI 4028 trata sobre conflitos federativos em relação à regulação do setor de saneamento básico; a SL foi julgada e publicada posteriormente à obtenção de dados, tendo sido adicionada na tabela apenas pelo fim de transparência metodológica; a ADI 4757 trata de matéria ambiental; e o RE 600867, por fim, dispõe sobre o fim de isenção tributária para sociedades de economia mista. Ademais, as decisões monocráticas obtidas nessa fase eram relativas aos acórdãos descartados por falta de afinidade temática ou fora do recorte temporal.

Além disso, os primeiros resultados coletados apresentam tópicos interessantes para análise: apenas 3 (três) dos 9 (nove) acórdãos obtidos cumpriram os três requisitos dos recortes escolhidos (jurisdição, temporalidade e temática), sendo que 2 desses 3 continham uma especificidade que os deslocou para uma análise posterior. As ADIs 6573 e 6911 (julgadas em conjunto) discutiam ligeiramente as categorias de "titularidade" e "prestação regionalizada"; no entanto, após a realização do segundo filtro de pesquisa, foram rejeitadas.

A exclusão se deu após a pesquisa se ver diante da necessidade de referência expressa ao NMLSB na construção metodológica do filtro de acórdãos, tanto para atingir o fim proposto na pergunta e subperguntas, quanto pela importância das discussões trazidas pela Nova Lei nos âmbitos da titularidade e da prestação regionalizada.

Por conta disso, foi incluído o termo "novo marco do saneamento básico" ao campo de busca de jurisprudência do STF, combinando-o com as categorias de "prestação regionalizada" e de "titularidade" já utilizadas.

Portanto, na segunda etapa de busca, foi utilizada a combinação "prestação regionalizada" e "novo marco do saneamento básico"; na terceira e última, "titularidade" e "novo marco do saneamento básico". Os resultados estão demonstrados abaixo:

Tabela 2 – Segunda etapa de busca no campo de jurisprudência do STF

Processo	Seleção	Motivo da exclusão
ADI 6492	O	-

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Terceira etapa de busca no campo de jurisprudência do STF

Processo	Seleção	Motivo da exclusão
ADI 6492	O	-
ADI 6912	X	Falta de afinidade temática

Fonte: Elaboração própria.

Nas duas últimas buscas, apenas um novo acórdão surgiu, mas foi afastado do escopo da pesquisa por tratar de reequilíbrio econômico-financeiro de concessões e questões tarifárias em perspectiva com questões federativas.

Desse modo, após o refino completo das buscas a fim de adequar a sistematização de dados aos objetivos da monografia, apenas um acórdão foi selecionado para análise por estar dentro dos recortes temporal, temático e jurisdicional e por endereçar corretamente as discussões do NMLSB sobre as categorias de “titularidade” e “prestação regionalizada”. Trata-se do acórdão proferido na ADI 6492, julgado em conjunto com as ADIs 6882, 6583 e 6536.

2.3. Perguntas e subperguntas de pesquisa

Este trabalho buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: *como as formas de prestação dos serviços de saneamento básico foram analisadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6492 após a promulgação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico?*

Além dela, foram traçadas as seguintes subperguntas de pesquisa, a fim de subsidiar a sistematização e o aprofundamento dos dados coletados:

1. Quais são as posições sustentadas pelos ministros em relação às formas de prestação dos serviços de saneamento básico? Possuem raciocínio de subsunção baseado em normas ou se valem de consequentialismo?
2. Alguma decisão prévia proferida pelo STF foi determinante para a deliberação final da votação? Se sim, qual?
3. Os ministros do STF tecem considerações a respeito do papel da Corte no âmbito da discussão a respeito das formas de prestação dos serviços de saneamento básico na fundamentação da ADI 6492? Se sim, quais?

2.4. Forma de análise

O método de análise foi estruturado tendo em vista o objetivo de compreender como o STF analisa qual é o ente federativo responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico e de que modo o faz (autonomamente ou regionalizado), incidindo apenas nos trechos dos votos dedicados ao exame específico sobre a titularidade da prestação e da prestação regionalizada.

Assim, para chegar à resposta da pergunta de pesquisa, a sistematização da decisão partirá do fichamento dos votos de cada ministro sob os critérios de “questões relevantes”, “fundamento principal” e “decisão”²⁴, apenas nos trechos referentes às “formas de prestação dos serviços”, conforme duas categorias argumentativas: *(i)* os conflitos sobre a titularidade da prestação; e *(ii)* a prestação regionalizada.

Cada uma das subperguntas, por sua vez, buscou conferir diferentes níveis de profundidade à supramencionada sistematização, a saber:

1. *Quais são as posições divergentes sustentadas pelos ministros em relação às formas de prestação? Possuem raciocínio de subsunção baseado em normas ou se valem de consequentialismo?*

²⁴Os critérios descritos foram baseados no modelo de *case brief* proposto pela professora Camila Duran no texto “Como ler decisões judiciais?”.

Subpergunta voltada a entender o posicionamento de cada ministro de acordo com critérios de aferição para um voto com tendências consequencialistas ou um voto apegado ao ordenamento jurídico. Questionou-se se a decisão foi fundamentada em critérios econômicos em detrimento das normas jurídicas. Por outro lado, para aferir a “submissão ao ordenamento”, verificou-se: (i) a interpretação sistemática do direito; (ii) a qualidade da subsunção; e (iii) a utilização diversa de fontes doutrinárias e jurisprudenciais.

2. Os ministros do STF tecem considerações a respeito do papel da Corte no âmbito da discussão a respeito das formas de prestação dos serviços de saneamento básico na fundamentação da ADI 6492? Se sim, quais?

Subpergunta que visa entender o papel que os ministros arrogaram para a Corte no bojo da discussão em torno das formas de prestação dos serviços de saneamento básico, e se algum ministro ou ministra indicou, ainda que não expressamente, ser competência do STF a resolução de impasses técnicos do setor.

3. Alguma decisão prévia proferida pelo STF foi determinante para a deliberação final da votação?

Subpergunta que visa examinar o grau de reverência da Corte em relação a decisões proferidas anteriormente, se endossa e faz coro à sua própria jurisprudência.

2.5. Hipóteses

Presumiu-se, nesta pesquisa, que a Corte não se ateriam em todos os momentos aos raciocínios jurídicos sobre as formas de prestação, esboçando uma preferência pelas escolhas econômicas que o NMLSB suscitou e incorporando isso aos votos. Outra hipótese foi a de que o STF assumiria uma postura “interventora” quando da análise das categorias de pesquisa, emitindo possíveis soluções para mitigar as problemáticas existentes na prestação dos serviços.

3. Análise dos dados coletados

A análise dos dados coletados se dará em dois momentos distintos: (i) a demonstração dos resultados obtidos, pontuando os aspectos importantes de cada voto no que diz respeito às categorias de pesquisa; e (ii) o exame dos dados, que, por sua vez, explicita as relações entre as argumentações, quantifica as posições assumidas e indica a sua frequência.

3.1. Demonstração dos dados

3.1.1.Voto Min. Luiz Fux

No julgamento, o ministro Luiz Fux foi o relator da ADI e seu voto inaugurou a corrente que entendia pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados na Lei 14.026/2020. Diferente de outros votos que serão descritos posteriormente, Fux endereçou as categorias da pesquisa de “titularidade” e “prestação regionalizada”, tendo feito uma análise cuidadosa dos outros temas jurídicos que permeavam a discussão da constitucionalidade do Novo Marco Regulatório. Encontrou espaço também para uma contextualização histórica e institucional do setor no relatório e ao longo do voto.

Sobre o conteúdo que interessa ao escopo da pesquisa, é possível apontar que as duas categorias são tratadas separadamente, considerando que o magistrado separou seu voto em blocos temáticos, além de completar sua análise sobre as formas de prestação afastando o papel do Judiciário da análise das decisões técnicas do setor, demonstrando grau significativo de acatamento as decisões passadas da Corte e não tendo esboçado relação entre a complexidade das normas do setor e a insuficiência da prestação dos serviços no país – não houve proposição de caráter técnico ou econômico no sentido de corrigir as deficiências.

Sabendo disso, a análise sobre a titularidade da prestação dos serviços se inicia com uma reflexão sobre como a CF/88 repartiu os âmbitos de planejamento e de execução dos serviços, pontuando que Estado e União podem organizar as diretrizes de políticas públicas na área.

No entanto, logo em seguida, relembra que o STF já havia reconhecido o município como o ente federativo responsável pela prestação dos serviços de saneamento segundo o art. 30, V da CF²⁵, fazendo menção aos seguintes julgados para corroborar a tese de titularidade municipal: ADI 1842, ADI 2077 e ADI 2340. A exposição conta com a seguinte conclusão:

“Apesar de questões referentes ao saneamento básico serem intrinsecamente de interesse local e de competência dos entes municipais, isso não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes, o que se pretende com as alterações legais questionadas.”²⁶

Adiante, quando o ministro trata da prestação regionalizada, a regionalização é tratada como um “trunfo” para a sustentabilidade econômico-financeira das operações e para a modicidade tarifária²⁷. As premissas econômicas pautaram a conclusão do ministro sobre o fenômeno jurídico da regionalização, ressaltando os proveitos da operação conjunta e integrada e apontando que, juridicamente, não há problema algum nessa opção. É interessante perceber que, enquanto tratava de prestação regionalizada, o ministro passou a tecer considerações sobre a gestão associada, forma distinta e voluntária de cooperação intermunicipal, para diferenciá-la da prestação regionalizada no que diz respeito ao grau de integração dos associados e da manutenção econômica do bloco. Ao fim, ressalta que a nova forma de regionalização introduzida pelo NMLSB (bloco de referência) é mais branda que uma região metropolitana e, por isso, não padeceria de inconstitucionalidade.

Além disso, apesar do voto conter mais de uma vez argumentos econômicos para respaldar as conclusões, o ministro indica que não cabe ao

²⁵Art. 30, CF/88: “Compete aos Municípios: V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

²⁶ADI 6924, voto Min. Luiz Fux. p. 17.

²⁷“Os aludidos arranjos federativos representam um dos trunfos do Marco Regulatório para promover a modicidade tarifária. As unidades regionais de saneamento básico (art. 3º, VI, alínea ‘b’) e os blocos de referência (art. 3º, VI, alínea ‘c’) podem ser benéficos à outorga de serviços que contemplem os subsídios cruzados, agregando entes administrativos deficitários e superavitários quanto ao retorno financeiro (arrecadação) com os serviços de saneamento básico.” ADI 6924, voto Min. Luiz Fux. p. 18

STF avaliar aspectos técnicos e econômicos ou preferências políticas dos arranjos em discussão:

“Por ausência de capacidade institucional, não compete ao Poder Judiciário proceder à valoração desse objetivo (opção pela concessão e concorrência no setor), para questionar se a métrica é precisa ou imprecisa, conveniente ou inconveniente. O que se pode deduzir, razoavelmente, é o incentivo das metas à realização de controle periódico sobre os resultados das outorgas.”²⁸

De modo geral, não faz relação entre a complexidade institucional do setor e a pouca cobertura do saneamento – apenas ressalta a importância dos agentes públicos tratarem do tema e a posição sobre as categorias analisadas foi estruturada com base em decisões passadas do STF.

Como observação final, vale salientar que a construção argumentativa do magistrado caminhou mais no sentido de ressaltar os benefícios econômicos da prestação regionalizada do que analisar os tópicos jurídicos do arranjo.

3.1.2.Voto Min. Kassio Nunes Marques

O voto do ministro Kassio Nunes Marques acompanha a corrente em favor da constitucionalidade do NMLSB inaugurada por Luiz Fux, aborda as duas categorias de pesquisa, mas não as desenvolve por completo. São feitas algumas menções à jurisprudência do STF e é afastado o papel do Judiciário de revisar decisões políticas e econômicas suscitadas no marco regulatório.

Em relação aos tópicos da pesquisa, Nunes Marques, antes de abordar o tema da titularidade, faz uma longa exposição sobre a história de formação dos serviços de saneamento básico no Brasil desde a época do Império, reflexão que enveredou para a formulação do PLANASA e da formação das CESBs.

A partir desse ponto, orientado por uma reflexão sobre federalismo, o magistrado pontua que há uma competência comum aos entes federativos em prol da manutenção e organização dos serviços de saneamento básico, utilizando a ADI 1842 para sustentar a posição, mas que a titularidade para

²⁸ADI 6924, voto Min. Luiz Fux. p. 15.

a prestação dos serviços é municipal, conforme o que fora decidido na decisão da ADI 2077.

É possível afirmar que o ministro ratifica o interesse local para a prestação dos serviços de saneamento básico, mas não deixa de sustentar que há uma tarefa da União em fiscalizar, regular e organizar a prestação. Conclui, nesse sentido, que no Brasil a titularidade é municipal, desde que a prestação observe às diretrizes regionais e nacionais para assegurar a eficiência e qualidade técnica dos serviços:

“No estado atual do direito constitucional brasileiro, a execução do serviço de saneamento básico é de titularidade municipal, mas deve atender às diretrizes nacionais e regionais que sejam adequadas e proporcionalmente estabelecidas para assegurar a eficiência e a qualidade técnica do serviço, assim como a sua compatibilidade com os interesses dos demais entes públicos direta ou indiretamente afetados.”²⁹

Finalmente, ressalta que a dinâmica federativa não pode ficar presa a critérios territoriais em matéria de serviço público, pois já é hora de se integrarem de acordo com a “Revolução Industrial 4.0”³⁰. O entendimento, após a coleta de dados, é de que o ministro sobrevoou algumas das discussões sobre a titularidade dos serviços, mas não ponderou profundamente seus aspectos jurídicos.

No que diz respeito ao exame da prestação regionalizada, Nunes Marques, assim como Fux, faz pouca referência a diplomas jurídicos ao passo que se vale de discussões extrínsecas ao direito. Não houve exame próprio dos tópicos jurídicos da regionalização, já que a maior parte da exposição se deu em torno do sopesamento entre uma ideia de federalismo e do advento de novas tecnologias:

“A federação é um vínculo político, e não físico. Assim, com o advento de tecnologias que enriqueceram profundamente as comunicações à distância, viabilizando conversas e trocas de informação em massa praticamente sem nenhuma latência, isto é, sem perda de tempo entre a emissão e a recepção da mensagem, é natural que a contiguidade territorial perca a sua influência mais e mais sobre a configuração das relações

²⁹ADI 6492, voto min. Nunes Marques. p. 27

³⁰ADI 6492, voto min. Nunes Marques. p. 26.

internas da federação, permitindo o surgimento de arranjos baseados em perfis e em interesses estratégicos comuns”³¹

As ideias foram articuladas para pôr luz sobre a progressiva perda de relevância das delimitações territoriais para fins de prestação dos serviços de saneamento ante aos recentes avanços tecnológicos. Nesse sentido, a reflexão proposta pelo ministro não se trata efetivamente de um exame jurídico da prestação regionalizada. A partir desse momento, é feita uma nova relação com a “indústria 4.0”, indicando que o saneamento se relacionaria com essa nova forma de produção:

“Esse é um movimento de toda a economia e da própria cultura do que se convencionou chamar de “Indústria 4.0”, na qual estão inseridos também os serviços públicos. Nesse novo formato de produção de bens e serviços, fundem-se elementos físicos, biológicos e digitais para a criação de riquezas. O saneamento básico, sem dúvida, é altamente suscetível a ser absorvido por esses novos métodos de produção, justamente porque na sua prestação estão envolvidos elementos físicos, biológicos e digitais.”³²

Só então é possível assimilar que o ministro entende que há uma relação entre a regionalização dos serviços e as possibilidades de integração tecnológica que a nova revolução industrial permite, ressaltando como a nova modalidade do “bloco de referência” poderá criar arranjos federativos interessantes.

A conclusão do ministro é que os novos arranjos de prestação regionalizada permitem o ingresso dos serviços de saneamento básico na “Era dos dados”, otimizando sua eficiência. Não houve, contudo, desenvolvimento sobre as implicações jurídicas da prestação regionalizada.

Com relação ao papel da Corte, foi identificado posicionamento que afasta o Judiciário da competência de indicar qual o melhor modelo a ser adotado para fins da prestação dos serviços do setor do saneamento básico:

“Se o modelo adotado é o melhor ou não, isso é assunto que desborda do controle jurídico-constitucional e, aliás, depende ainda da própria implementação prática do modelo e do seu funcionamento real por tempo relevante, para que se possa

³¹ADI 6492, voto min. Nunes Marques, p. 83.

³²ADI 6492, voto min. Nunes Marques, p. 84.

avaliar, em termos comparativos, se ocorrerá, ou não, efetiva melhora na prestação do serviço.”³³

Nunes Marques também apresenta algum nível de reverência à jurisprudência da própria Corte, ao citar as ADIs 2077 e 1842, para ratificar a titularidade municipal sobre a prestação dos serviços e atentar sobre a possibilidade de cooperação entre os entes federativos para a prestação do serviço³⁴, respectivamente. Além disso, também aproveita para ressaltar que a tentativa de remodelar a institucionalidade do setor está ligada ao contexto fático de pouca cobertura do saneamento³⁵.

De modo geral, o voto do ministro não se aprofunda significativamente nos meandros jurídicos das categorias de titularidade e prestação regionalizada, apenas faz afirmações especulativas relacionando os tópicos ao fenômeno da “Indústria 4.0”. Além disso, em diversos momentos promove reflexões sobre as mencionadas categorias a partir de um ponto de vista econômico, e não faz menção à diferença entre a prestação regionalizada e a gestão associada – diferente do ministro Fux.

3.1.3.Voto. Min. Alexandre de Moraes

O voto do ministro Alexandre de Moraes, no que concerne às categorias de titularidade e prestação regionalizada, foi marcado por uma prévia e rigorosa explicação sobre a dinâmica do federalismo, bem como uma explicação doutrinária detalhada sobre as diferenças dos conceitos de “interesse local” e “predominância do interesse”.

A argumentação, apesar de não delinear todos os aspectos jurídicos da discussão de titularidade e prestação regionalizada, é alinhada com a jurisprudência da Corte e afasta o STF do papel de apreciar a efetividade do novo modelo de exploração dos serviços de saneamento básico.

Sobre a titularidade, o ministro aponta que o serviço de saneamento básico é de interesse local, conforme reconheceu a Corte no julgamento da ADI 1842 quando houve tentativa de transferência da titularidade ao Estado,

³³ADI 6492, voto min. Nunes Marques, p. 43.

³⁴ADI 6492, voto min. Nunes Marques, p. 23-24.

³⁵ADI 6492, voto min. Nunes Marques, p. 15.

sem que o serviço deixe de ser de interesse regional no quesito de planejamento, organização e fiscalização. O magistrado reconhece que o NMLSB pouco interfere na titularidade municipal, pelo contrário, ratifica-a.

Adiante, é necessário pontuar que o ministro não realiza uma distinção clara entre gestão associada e prestação regionalizada, analisando as duas figuras jurídicas em conjunto, tecendo apenas breve comentário de como, sob o ponto de vista econômico, o instituto da prestação regionalizada proposto no NMLSB funcionaria por meio de subsídio cruzado e, provavelmente, tornar-se-ia rentável.

Além disso, parte relevante da argumentação é voltada a reiterar que o papel da Corte é limitado ao exame de constitucionalidade das normas, afastadas quaisquer avaliações que extrapolem tal competência. O ministro indica, neste contexto, que cabe, de um lado, aos órgãos regulatórios competentes o monitoramento da efetividade da prestação dos serviços do setor, e de outro, ao Legislativo, a tomada de decisão política tendo em vista diferentes perspectivas e interesses:

"Afirmado pela CORTE e outros julgados em que se examinou a constitucionalidade de legislações que promoveram mudanças de rumos em políticas públicas relevantes, deve ser compreendido que a maior ou menor efetividade do novo modelo de exploração dos serviços de saneamento básico, seus acertos e suas fragilidades, será verificada concretamente, com dados reunidos e monitorados pelos órgãos regulatórios de todos os níveis de governo, aberto ao controle social. O mérito dessas medidas certamente é sindicável em sede judicial, mas **o exame do acerto ou desacerto dessas medidas – na forma como problematizado pelos Requerentes – escapa à capacidade institucional do Poder Judiciário, pois envolve a percepção e análise de uma realidade não aferível apenas pelo contraste direto entre a legislação impugnada e o projeto normativo da Constituição em matéria de saúde, proteção ambiental e saneamento básico.** (...) O Congresso Nacional e o processo legislativo são as vias constitucionalmente legitimadas para a deliberação dos temas de interesse da sociedade. Obviamente, a formação de uma maioria parlamentar em prol de determinado projeto normativo não afasta ou diminui o exercício da jurisdição constitucional por esta CORTE, inclusive seu papel contra majoritário, mas reforça a necessidade de respeito às opções políticas tomadas pelo Congresso Nacional em um ambiente democrático de debate e contraposição de visões e interesses

divergentes sobre tema de alta indagação e apelo social.”³⁶
(Grifo próprio)

Em reforço à deferência ao Legislativo, o voto também assume que uma das perspectivas de melhoria para a cobertura do saneamento básico no Brasil é a aprovação do novo diploma, fazendo referência à exposição de motivos realizada pelo Senador Tasso Jereissati enquanto a Lei 14.026/2020 ainda era o PL 3.261/2019³⁷.

Por fim, ressalta-se a breve menção aos seguintes julgados para sustentar que os municípios são titulares da prestação do serviço: ADI 1842, ADI 2077 e ADI 2340³⁸.

3.1.4.Voto Min. Edson Fachin

Para fins de esclarecimento, é válido pontuar que o Ministro estruturou uma argumentação que defendia com maior rigor a autonomia municipal diante das possibilidades de associação municipal para a prestação integrada do serviço.

Endereçando o conteúdo das categorias relevantes para a pesquisa, é possível apontar que a argumentação está centrada em reiterar a titularidade municipal para a prestação dos serviços de saneamento básico a partir do conceito de interesse local. O ministro ainda avança no tópico da autonomia municipal para reafirmar que a gestão metropolitana do saneamento não pode suprimir o autogoverno ou a autoadministração dos municípios por meio da concentração de poder em um dos entes da região metropolitana – ainda que nesse arranjo, segundo o STF, não seja necessário total paridade decisória dos membros.

A conclusão do ministro é no sentido de pontuar que em outras oportunidades a Corte já havia reconhecido a titularidade municipal, sem inferências sobre o impacto do NMLSB nessa categoria.

Adiante, o ministro avança para o tópico da prestação regionalizada e reconhece que a autonomia municipal não impediria esse arranjo entre

³⁶ADI 6492, voto min. Alexandre de Moraes, p. 32.

³⁷ADI 6492, voto min. Alexandre de Moraes, p. 14.

³⁸ADI 6492, voto min. Alexandre de Moraes, p. 4.

Estado e municípios, apontando que a votação da ADI 1842 ajudou a construir um senso de “interesse comum metropolitano”. Todavia, entende que não seria adequado permitir a concentração do poder decisório em algum dos membros.

O voto conta também com a posição de que não é tarefa do Judiciário fazer qualquer tipo de ingerência sobre preferências econômicas de um projeto escolhidas pelos representantes legislativos, desde que não sejam vedadas pelo texto constitucional:

“A privatização da prestação de serviço público pelos entes federados não é vedada pelo texto constitucional, consistindo em opção legislativa e desenho institucional válidos perante o ordenamento jurídico, e vários Municípios já optam pelo modelo de concessão do serviço à iniciativa privada. **Não cabe ao Poder Judiciário promover o controle dessa opção legítima, eleita por aqueles que foram escolhidos democraticamente para o exercício de suas funções típicas, constitucionalmente estabelecidas.**”³⁹ (Grifo próprio)

Por fim, é ponderado que todas as situações fáticas de graves ameaças à saúde e dignidade humana geradas pela pouca cobertura do saneamento básico representaram os motivos para edição do NMLSB e as preocupações do ministro ao redigir o voto:

“As preocupações com a eficiente prestação do serviço público de saneamento básico, a fim de encerrar a triste realidade na qual muitos brasileiros permanecem sem acesso à água potável e ao tratamento de esgoto, expostos a indignas condições de vida e a grande de risco de doenças, permearam as modificações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020, que está em debate nesse momento por este Colegiado, e também, como não poderia deixar de ser, perpassam as inquietudes que demonstrei na leitura desse voto.”⁴⁰

O ministro utiliza referências aos julgados das ADIs 2340 e ADI 2077 para reafirmar a titularidade municipal independente da criação de uma região metropolitana:

“Em casos que não envolviam debates acerca da instituição de região metropolitana, esta Corte já compreendeu, diante da competência também reconhecida pelo texto constitucional aos Municípios em matéria de saneamento básico, ser de titularidade municipal o poder

³⁹ADI 6492, voto min. Edson Fachin, p. 5.

⁴⁰ADI 6492, voto min. Edson Fachin, p. 61.

prestacional do serviço público ora em debate, vedando que outro ente federativo pudesse intervir nessa atribuição constitucional”⁴¹

O Ministro também menciona a ADI 1842 para destacar três pontos fundamentais na sua argumentação: *(i)* autonomia deve significar autogoverno e autoadministração, *(ii)* destaca a possibilidade da prestação regionalizada e *(iii)* a concorrência entre interesse comum e autonomia municipal não pode resultar na concentração do poder decisório da região metropolitana em um dos entes⁴².

3.1.5.Voto Min. Gilmar Mendes

O voto do ministro Gilmar Mendes é um tanto diferente dos demais: na exposição, o magistrado tratou com detalhes as discussões jurídicas que envolvem a titularidade sobre a prestação dos serviços e a possibilidade de prestação regionalizada. Além disso, fez menções a julgados da Corte e deixou explícito quais argumentos dos casos anteriores foram importantes para a sua argumentação. Notou, ainda, uma disposição do NMLSB que estaria de acordo com uma sugestão feita pela Corte no passado.

De início, rememora os motivos que fizeram com que a questão da titularidade sobre a prestação dos serviços de saneamento fosse tão discutida: as divisões sobre organização, operação e planejamento dos serviços foi repartida na CF/88, restando ao Judiciário e aos doutrinadores reconhecerem o art. 30, do I ao V, como o que atribuía ao município a titularidade sobre a prestação⁴³. A explicação foi importante para fundamentar como essa discussão chegou à Corte no passado, reiterando que o próprio STF já reconheceria a titularidade municipal.

Adiante, o ministro argumenta que, embora a titularidade seja municipal, com frequência a função pública do saneamento extrapola o interesse local e passa a ser de interesse regional, permitindo a formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, conforme o art. 25, §3º da CF/88 e a partir de lei estadual. Nesses casos, defende o

⁴¹ADI 6492, voto min. Edson Fachin, p. 20.

⁴²ADI 6492, voto min. Edson Fachin, p. 16-17.

⁴³ADI 6492, voto min. Gilmar Mendes, p. 19.

ministro, em deferência a sua argumentação na ADI 1842, que a titularidade não seria transferida aos Estados, mas ao colegiado gestor da governança metropolitana⁴⁴ – portanto, compartilhada entre Estado e municípios.

É sobre esse ponto tratado acima, o da possibilidade de titularidade compartilhada em caso de formação de região metropolitana, que o ministro assinala a sua incorporação pelo NMLSB⁴⁵. Desse modo, dotado de reverência à jurisprudência da Corte e de subsunção com densidade normativa, o exame da titularidade dos serviços de saneamento do Ministro Gilmar Mendes foi rigoroso e repleto de referências doutrinárias, jurisprudenciais e legais.

Além disso, quando do exame sobre as formas de prestação regionalizada, o magistrado ressaltou que o art. 25, §3º da CF/88⁴⁶ prevê aos Estados a possibilidade de articular a prestação de serviços públicos de interesse comum e como a redação do texto constitucional gerou controvérsias no histórico da Corte, afirmando que as hipóteses de prestação regionalizada não ofenderiam a autonomia municipal⁴⁷.

Um dos pontos que apenas o ministro Gilmar Mendes abordou foi a compulsoriedade da adesão dos municípios às regiões metropolitanas: o STF já havia entendido, na ADI 1842, que a compulsoriedade seria compensada pela impossibilidade de concentração de poder em algum dos entes formadores do colegiado. No entanto, o NMLSB não acompanhou a tendência proposta pela Corte⁴⁸. É curioso perceber que parte dos posicionamentos prévios da Corte foi incorporado no novo dispositivo legal e que parte foi desconsiderada.

⁴⁴ADI 6492, voto min. Gilmar Mendes, p. 23.

⁴⁵Art. 8º, Lei 14.026/2020: “Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: **II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.**” (grifo próprio)

⁴⁶Art. 25, CF/88: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. **§3º Os Estados poderão, 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.**” (grifo próprio)

⁴⁷ADI 6492, voto min. Gilmar Mendes, p. 24.

⁴⁸Art. 8º-A, Lei 14.026/2020: “É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.”

Sobre as categorias analisadas, o ministro conclui a argumentação pontuando que a integração da função pública de saneamento não viola a autonomia municipal, desde que haja autogoverno e autoadministração:

“A integração da função pública de saneamento básico implica necessariamente a concentração da regulação, do controle, do planejamento e da supervisão do serviço do saneamento básico, de forma a uniformizar sua execução. No entanto, tal concentração não viola a autonomia municipal nos casos em que a titularidade do interesse comum seja de órgão em que os representantes eleitos das comunidades locais (autogoverno) participem de decisão colegiada (autoadministração).”⁴⁹

Por último, o ministro reconhece que o próprio STF levou em consideração aspectos econômicos para formular a decisão sobre a possibilidade da prestação regionalizada, além de elencar as razões que tornam complexa a infraestrutura para a prestação dos serviços de forma integrada:

“É oportuno recordar que o reconhecimento da constitucionalidade da prestação regionalizada do serviço de saneamento básico pelo Supremo ponderou justamente as especificidades econômicas e sociais da prestação desse serviço, que, por vezes, requer uma coordenação que ultrapassa as fronteiras de um único município. De fato, as próprias circunstâncias naturais e o elevado custo para a adequada prestação do serviço público e, principalmente, para instalação e manutenção da infraestrutura necessária – como canais e tubos em paralelo para amplo abastecimento de água e recolhimento de esgoto, estruturas de drenagem de águas pluviais, estações de tratamento etc. – demandam expressivos aportes financeiros, além de condições técnicas, que nem sempre estão ao alcance da grande maioria dos municípios brasileiros. Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda a demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras.”⁵⁰

Vale salientar que o ministro foi um dos únicos que examinou as categorias de titularidade e prestação regionalizada de modo integrado, promovendo uma reflexão importante para o objetivo desta pesquisa. De modo geral, Gilmar Mendes avaliou as inconsistências e pontos de tensão na

⁴⁹ADI 6924, voto min. Gilmar Mendes, p. 24

⁵⁰ADI 6924, voto min. Gilmar Mendes, p. 26.

juridicidade das categorias e propôs uma comparação das tendências da Corte com as disposições do NMLSB no que diz respeito à titularidade e à prestação regionalizada quando examinou a compulsoriedade da adesão do município a região metropolitana.

Não houve proposição no sentido de corrigir as falhas do setor e o voto não foi guiado por preferências econômicas para a orientação do setor. As conclusões tinham como parâmetro diplomas jurídicos, e a jurisprudência da Corte foi fundamental para a posição do ministro⁵¹.

3.1.6.Voto Min. Luís Roberto Barroso

Não tendo analisado diretamente as categorias de titularidade e prestação regionalizada, o voto do ministro se trata mais uma reflexão sobre os objetivos setoriais do NMLSB e perspectivas econômicas a partir da edição do novo diploma.

Há apenas breve menção ao modo como os municípios podem ser congregados em um bloco de referência, mas sem maiores aprofundamentos sobre os aspectos jurídicos da regionalização.

É interessante ressaltar que o ministro se posicionou em favor do investimento privado no setor de saneamento básico, assumindo uma postura mais propositiva que os demais, além de ter ressaltado os benefícios à população de um sistema com concorrência:

“No cenário de precariedade da rede de prestação de serviços e de estagnação em sua expansão, permanecer fiel ao dogma ideológico de que esse é um serviço público essencial e que o Estado é que deve prestá-lo significará ser coerente com as próprias convicções, mas provocará a consequência perversa de continuar negando acesso ao saneamento básico a uma imensa legião de brasileiros. Aqui, como em muitas outras situações da vida, as convicções e a ideologia devem ceder aos fatos reais da vida. [...] Penso que o investimento privado em saneamento básico deve ser uma mudança de paradigma. E investimento privado com concorrência, porque precisamos, no Brasil, enfrentar também essa cultura de falso capitalismo, em que existe reserva de mercado e financiamento público para tudo. É preciso que haja competição e recursos aportados pela iniciativa privada, com a contrapartida do lucro moderado

⁵¹O ministro foi, inclusive, um dos responsáveis por articular uma das correntes na votação da ADI 1842 em 2010.

e compatível, mas justo, que deve ter quem investe, quem corre o risco e quem presta um serviço público de qualidade.”⁵²

3.1.7.Voto Min. Rosa Weber

O voto da ministra é iniciado pelas menções aos dados alarmantes da cobertura do saneamento básico no Brasil e pelas referências às convenções internacionais que reivindicam o direito à água e ao saneamento.

Reitera a competência constitucional atribuída aos municípios para prestar os serviços de saneamento e põe luz sobre a questão por meio de uma explicação em torno do federalismo. Destaca, ainda, a relação da titularidade municipal com o interesse local:

“O interesse local deve prevalecer no que atine ao saneamento básico. Tal ente federativo detêm, pois, a primazia quanto à competência para a matéria, uma vez que o Município é o foro onde vivemos, moramos e sentimos a necessidade primeira do saneamento básico. É o plano local municipal o primeiro e adequado para a atuação, nos termos da sua autonomia.”⁵³

Não é apontada a manifestação clara da ministra sobre prestação regionalizada, não é esboçada relação entre a complexidade dos diplomas normativos do setor e a pouca cobertura dos serviços e o papel da Corte não é convocado na argumentação da ministra.

3.1.8.Voto Min. Carmen Lúcia

O voto da ministra não dedica extensiva argumentação na categoria da titularidade e faz algumas considerações sobre a categoria da prestação regionalizada. Há menção a julgados da Corte ao passo que não há descrição do papel dela no âmbito da discussão sobre as formas de prestação dos serviços do setor.

A argumentação acerca da titularidade reside na referência à jurisprudência do Supremo, em específico a ADI 2077 e a ADI 2095, tendo a magistrada reafirmado a competência municipal para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico a partir do interesse local.

⁵²ADI 6924, voto min. Luís Roberto Barroso, p. 8.

⁵³ADI 6924, voto min. Rosa Weber, p. 15.

Em relação à categoria da prestação regionalizada, são suscitadas reflexões sobre o que fora decidido no âmbito da ADI 1842, reafirmando a possibilidade constitucional da regionalização em prol de interesses comuns aos municípios. Além disso, pontua que a regionalização pode ser um dos meios de concretização da universalização dos serviços e da modicidade tarifária, ao avançar para além das discussões jurídicas do arranjo, destacando as novas possibilidades trazidas à prestação por meio dos blocos de referência.

Por fim, não foi identificado nenhum esboço pela ministra de relação entre a complexidade dos diplomas normativos do setor e a pouca cobertura dos serviços.

3.1.9.Voto Min. Dias Toffoli

O ministro não faz nenhuma consideração sobre nenhum aspecto das duas categorias, nem mesmo em relação aos outros tópicos do NMLSB. Apenas cumprimenta seus colegas e anuncia que acompanha o relator na votação.

3.1.10. Voto Min. Ricardo Lewandowski

O voto do ministro Lewandowski sustenta posições bem fundamentadas no que diz respeito às categorias de titularidade e prestação regionalizada, a partir de uma análise conjunta das categorias faz o uso de alguns dos seus argumentos utilizados em julgados anteriores. Não há menção específica ao papel da Corte em meio à discussão sobre as formas de prestação dos serviços do setor ou à relação da complexidade institucional do setor com a pouca cobertura do saneamento básico.

O ministro optou por analisar as categorias de titularidade e prestação regionalizada de maneira conjunta, suscitando argumentos utilizados no julgamento das ADIs 2340 e 1842 para: *(i)* ressaltar a importância do autogoverno e da autoadministração na dinâmica de regionalização dos serviços; e *(ii)* lembrar que o interesse comum não pode esvaziar por completo a titularidade municipal reconhecida na Constituição, mas que a autonomia municipal também não pode ser um obstáculo para a integração

dos serviços em prol de um federalismo cooperativo. A reverência à jurisprudência do Supremo é, nesse sentido, relevante na decisão do ministro.

A argumentação sobre a importância da manutenção do autogoverno e da autoadministração no âmbito da ADI 2340 é a seguinte:

“a complexidade dos serviços públicos de fornecimento de água e saneamento básico, principalmente nas regiões metropolitanas, hipótese na qual, além do interesse local, haveria o chamado interesse metropolitano, de caráter intermunicipal. [...] a essência da autonomia municipal contém primordialmente autoadministração, que implica a capacidade decisória quanto aos interesses locais sem delegação ou aprovação hierárquica, e autogoverno.”⁵⁴

A argumentação do sopesamento entre o esvaziamento da titularidade municipal e da necessidade de integração desenvolvida na ADI 1842 está abaixo:

“As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois a um conjunto de atividades estatais de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca. [...] Assim, embora se reconheça que a autonomia municipal assegurada pela Lei Maior não pode ser esvaziada mediante a transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao Estado instituidor dá entidade territorial, tal garantia que o texto magno assegura às comunas também não deve, de outra parte, atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo. Parece-me, portanto, que a gestão compartilhada das novas regiões previstas no art. 25, § 3, da CF, entre os Municípios e o Estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional.”⁵⁵

Em suma, o ministro reconhece e ratifica a possibilidade constitucional de integração federativa para a satisfação da função pública de interesse comum, mas ressalta que a compatibilização dos esforços na dinâmica de prestação regionalizada não pode significar a absoluta

⁵⁴ADI 6492, voto min. Ricardo Lewandowski, p. 4-5.

⁵⁵ADI 6492, voto min. Ricardo Lewandowski, p. 5-6.

transferência de competência de prestação dos serviços para o Estado, conforme o trecho transcrito:

“No julgamento do referido caso, o STF reconheceu que o saneamento básico pode extrapolar o interesse local e passar ao interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Entendeu também que a aglomeração de municípios poderia ocorrer tanto voluntária quanto compulsoriamente, nas hipóteses constitucionais desde que no interesse comum de prestar um serviço adequado de saneamento, sem que com isso haja qualquer transferência de competências para o Estado (se for União, com maiúsculo) ou violação da autonomia federativa. [...] Logo, compartilhar competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de governança coletiva e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente. Especificamente, com relação às questões de saneamento básico, os limites de interesse exclusivo dos municípios são extrapolados, justificando-se a participação de outros entes federados.”⁵⁶

O ministro assume uma posição distinta dos outros no que diz respeito ao entendimento dos desdobramentos práticos e jurídicos da prestação regionalizada para a titularidade sobre a prestação dos serviços, entendendo que pode haver certo grau de comprometimento na autonomia municipal para a integração dos serviços, ainda que para a construção de uma dinâmica de federalismo de cooperação.

3.2. Exame dos resultados

3.2.1 Da titularidade

Sobre o a titularidade na prestação dos serviços do setor, constatou-se que não há discordância alguma entre os ministros, no período após a aprovação do NMLSB, no ponto de que a titularidade é municipal. Em unanimidade, ainda que por argumentações distintas, a Corte inteira reconheceu o município como ente titular para a prestação dos serviços de saneamento básico sob a tese de interesse local, e apenas um dos ministros⁵⁷

⁵⁶ADI 6492, voto min. Ricardo Lewandowski, p. 6-7.

⁵⁷ Ministro Ricardo Lewandowski.

não tratou da questão em maiores detalhes. As posições caminham no mesmo sentido do que já fora decidido anteriormente pela Corte.

Esperava-se que a categoria da definição sobre a titularidade geraria algum nível de debate entre os ministros, mas o STF ratificou em uníssono o que já dizia: os serviços de saneamento básico são prestados pelos municípios.

É interessante perceber, no entanto, quais foram os caminhos utilizados pelos ministros após o reconhecimento da titularidade municipal, sabendo que todos reiteraram a importância da articulação com outros municípios para a prestação dos serviços, tendo uma parte optado pela argumentação da função pública de interesse comum e a outra parte desenvolvido a argumentação a partir da dinâmica de um federalismo de cooperação⁵⁸.

Desse modo, é possível apontar que o STF reconhece a autonomia municipal para a prestação dos serviços de saneamento, ainda que exista um interesse comum na fiscalização e organização das políticas públicas do setor.

3.2.2 Da prestação regionalizada

Sobre a categoria da prestação regionalizada, é interessante perceber que os ministros se apoiam diversas vezes no que fora decidido no âmbito da ADI 1842 para articular a ideia de que, frequentemente, o interesse local seria extrapolado por interesse comum, possibilitando que os municípios, sob as diretrizes legislativas do Estado, sejam organizados em regiões metropolitanas, aglomerações ou microrregiões sem que suas capacidades de autogoverno e autoadministração sejam tolhidas.

É interessante perceber, no entanto, como a referência ao fenômeno da prestação regionalizada, em parte significativa dos votos, adquiriu um sentido unicamente econômico: eram destacados o custo-benefício da operação e a sustentabilidade econômico-financeira dos blocos a partir da

⁵⁸Dos ministros, quatro se posicionaram a favor da tese de federalismo de cooperação e cinco a favor da tese de função pública de interesse comum.

prestação regionalizada, sem que os pormenores jurídicos da questão fossem endereçados.

Ademais, em relação ao momento posterior à aprovação do NMLSB, os ministros destacaram as possibilidades introduzidas pelos novos arranjos de prestação regionalizada trazidos pela lei (blocos de referências e unidades regionais de saneamento), destacando seus atributos de potencialidades econômicas e avaliando que não haveria nenhuma ameaça à autonomia municipal nessas novas formas de regionalização.

3.2.3 Do papel da Corte

Em relação ao papel da Corte no âmbito da discussão sobre as formas de prestação dos serviços do setor do saneamento básico, houve uma surpresa: parte relevante dos ministros afastou por completo a competência do STF para avaliar medidas técnicas, econômicas ou políticas para o setor⁵⁹, examinando apenas os pontos de constitucionalidade na ação analisada.

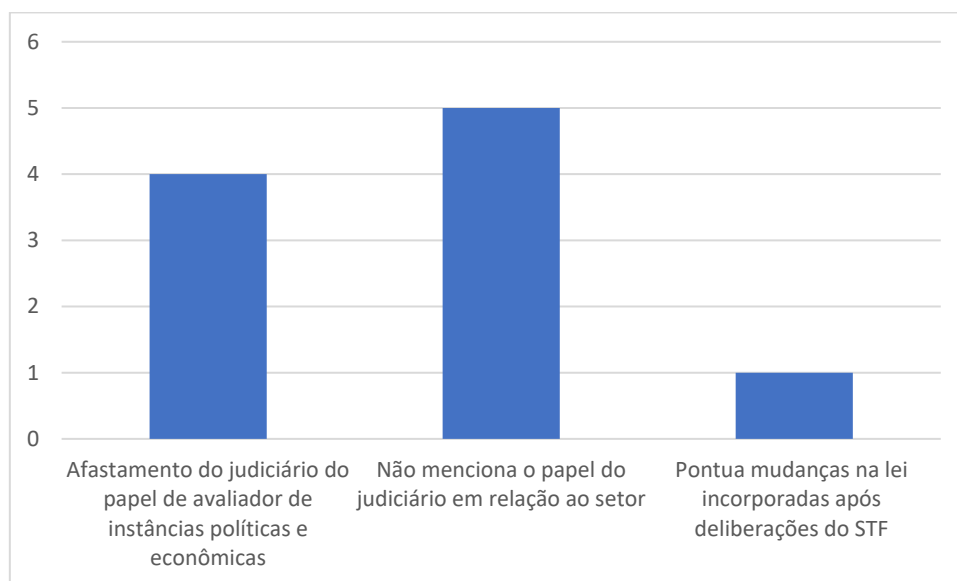
A outra parte significativa dos magistrados nem sequer mencionou à competência da Corte⁶⁰, confirmando que os ministros se detiveram de maneira exímia ao seu papel de intérpretes constitucionais. O mais próximo que ocorreu de um “nível propositivo” foi uma declaração⁶¹ a respeito de incorporações ao NMLSB que tiveram origem nas deliberações passadas da Corte – o que indica, possivelmente, que no passado a postura de contenção dos ministros pode não ter sido a mesma:

⁵⁹Posição dos Ministros Luiz Fux, Kassio Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Edson Fachin.

⁶⁰Posição dos Ministros Luis Roberto Barroso, Rosa Weber, Carmen Lucia, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski.

⁶¹Declaração emitida pelo Min. Gilmar Mendes.

Gráfico 1 – Papel do STF em relação ao setor



Fonte: Elaboração própria.

3.2.4 Das decisões passadas

Em relação à reverência às decisões do STF, os ministros demonstraram significativo grau de observância ao que fora decidido previamente pela Corte, tendo sido mencionados os principais julgados do Supremo no que diz respeito à regionalização e titularidade dos serviços de saneamento, como a ADI 1842 e a 2077.

As decisões passadas foram utilizadas para reiterar a tese da titularidade municipal sobre os serviços de saneamento básico, principalmente as ADIs 2077 e 2340. Os ministros utilizaram-nas com o mesmo propósito argumentativo.

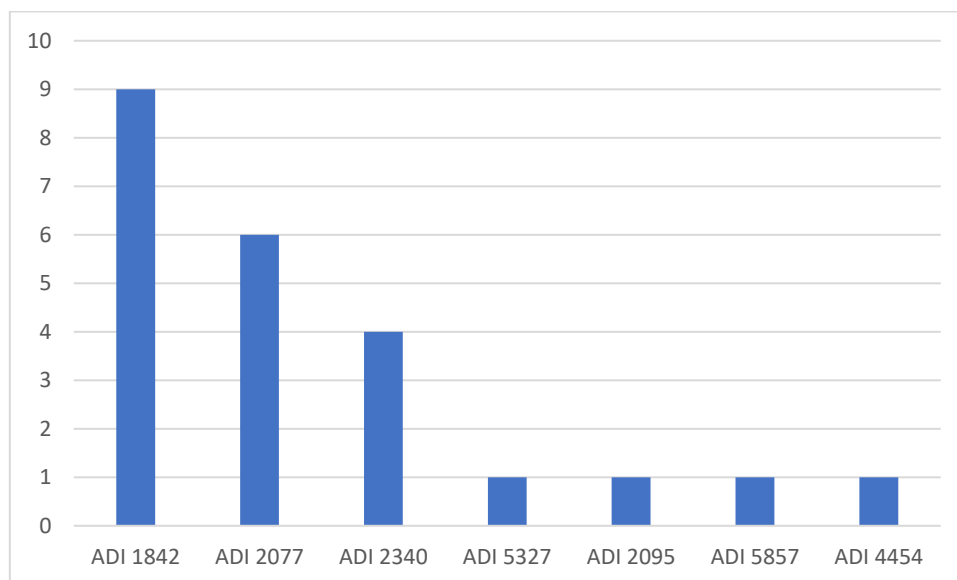
É interessante notar, no entanto, que as referências a ADI 1842 serviram para duas vias opostas: de início, reiteravam a existência do interesse comum, mas (i) algumas destacavam o quão proveitoso economicamente era a regionalização⁶² e (ii) outras apontavam a necessidade do esforço em não suprimir a autonomia municipal em razão do mecanismo de prestação regionalizada⁶³.

⁶²Como exemplo, é possível citar os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes

⁶³Tópico levantado pelos Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski

O gráfico abaixo ilustra quais decisões foram as mais citadas, a frequência indica quantos ministros as mencionaram:

Gráfico 2 – Frequência de citação a decisões anteriores



Fonte: Elaboração própria.

3.2.6 Outras descobertas relevantes

3.2.6.1 Incorporação das tendências do STF pelo NMLSB

Duas tendências suscitadas no julgamento da ADI 1842, lembrada no julgamento da ADI 6492, ganharam relevância no NMLSB. A sugestão de titularidade compartilhada entre Estado e municípios, sugerida por Gilmar Mendes, foi adicionada no art. 8º da Lei 11.445/2007⁶⁴.

Por outro lado, o que o STF havia sugerido sobre adesão compulsória dos municípios nas regiões metropolitanas não foi adotado pelo novo dispositivo⁶⁵.

⁶⁴Art. 8º, Lei 14.026/2020: "Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: **II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.**" (grifo próprio)

⁶⁵Art. 8º-A, Lei 14.026/2020: "**É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada.**" (grifo próprio)

3.2.6.2 Diferença de gestão associada e prestação regionalizada

A diferença teórica entre “gestão associada”, modalidade voluntária de associação dos municípios formando consórcios públicos, regulado pelo art. 241 da CF/88, e “prestação regionalizada”, modalidade compulsória de associação dos municípios mediante lei estadual, conforme o disposto no art. 25, §3º da CF/88, não foi abordada em todos os votos.

Alguns dos ministros optaram por diferenciar os fenômenos, endereçando-os como institutos semelhantes que trariam vantagens econômicas, outros diferenciaram as figuras e parte nem sequer as citou.

4. Conclusão

Esta pesquisa teve como objeto o estudo da titularidade e da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico no âmbito da ADI 6492. Para isso, foi utilizado um modelo de fichamento dos votos de cada ministro com o intuito de examinar, para além de como o STF analisa as formas de prestação (quem e como presta o serviço), quais argumentos definiram a posição da Corte, qual foi seu grau de fundamentação e se houve alguma postura propositiva dos ministros em relação aos temas técnicos do setor.

Foram estabelecidos os seguintes recortes: temático (formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico) temporal (o período que sucede a aprovação no NMLSB) e de jurisdição (pela análise colegiada do STF).

Partindo do exposto, uma das hipóteses de pesquisa pensava que a Corte não se ateria em todos os momentos aos raciocínios jurídicos sobre as formas de prestação, esboçando uma preferência pelas escolhas econômicas que o NMLSB suscitou, incorporando isso aos votos. Além disso, também foi considerado que o STF poderia assumir uma postura propositiva diante das insuficiências técnicas do setor imaginando novas soluções.

Após a finalização da pesquisa, foi possível concluir que, no período que sucede a aprovação do NMLSB, o STF demonstrou ter uniformizado o entendimento sobre qual ente federativo é detentor da titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, além de ter demonstrado certo entusiasmo com as possibilidades econômicas e financeiras que o arranjo da prestação regionalizada permite aos municípios.

Além disso, foi curioso constatar que a Corte afastou sua competência para avaliar os temas econômicos e técnicos do setor, esboçando ímpeto de se ater tão somente ao exame da constitucionalidade do que se discutia na ação – parte relevante dos ministros nem sequer abordou a questão do “papel da Corte”.

Os votos continham graus diferentes de fundamentação e usaram caminhos diversos para defender posições semelhantes. Nem todos os votos abordaram de forma aprofundada as discussões sobre as categorias da

titularidade e da prestação regionalizada, mas a sistematização apresentou dados relevantes sobre o grau de observância e reverência pelos ministros ao que fora decidido anteriormente pelo colegiado e, também, como os ministros não reconhecem relação entre a dificuldade na execução e prestação dos serviços com a complexidade institucional do setor.

Foi também possível aferir, em algumas sustentações, certo ânimo com as perspectivas postas pelo NMLSB e como isso integrou as análises: nem sempre a lógica aplicada pelo ministro decorria de subsunção a um diploma legal ou decisão anterior, sendo argumento suficiente apenas a vantagem econômica de determinada opção.

De modo geral, portanto, a análise do STF sobre as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico se deu da seguinte maneira: a Corte defende em uníssono a titularidade municipal e vê poucos empecilhos na adoção da tese de interesse comum para permitir a prestação regionalizada; também se afasta de fazer proposições técnicas ao funcionamento do setor, ainda que alguns votos tenham demonstrado certa receptividade com relação às preferências econômicas adotadas pelo NMLSB. Resta saber se, no futuro, o novo diploma, a partir de novas experiências nos Estados, alterará a compreensão do STF sobre a titularidade e a prestação regionalizada.

Bibliografia

ARAGÃO, Alexandre Santos de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020 – Novo Marco regulatório do Saneamento Básico. Augusto Neves In AUGUSTO NEVES DAL POZZO (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 35-55.

BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: Augusto Neves In AUGUSTO NEVES DAL POZZO (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 17-35.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei 14.026/2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Diário Oficial da União, DF, 15 de julho de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20192022/2020/lei/l14026.htm

BRASIL. Lei 11.445/2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Diário Oficial da União, DF, 5 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20072010/2007/lei/L11445compilado.htm

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 2 dez. 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>>.

CADEDI, Matheus Silva. Governança metropolitana para a prestação regionalizada de serviços de saneamento básico. O caso da RMRJ. Orientadora: Dra. Vera Cristina Caspari Monteiro. 2022. 88 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - FGV Direito SP, São Paulo, 2022.

GOMES, Camila Nicolai.; SANTOS, Alessandra Cristina Fagundes dos; CALFAT NETO, João Demétrio. Das leis regionalizantes do saneamento em nível estadual: a estruturação da governança entre estados e municípios. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 9, nº 1, maio de 2023. p. 167-205.

HEINEN, Juliano; MAFFINI, Rafael. O regime jurídico de transição no novo marco legal do saneamento. In AUGUSTO NEVES DAL POZZO (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 71-97.

MARCATO, Fernando Scharlack.; PINTO JUNIOR, Mário Engler.; SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito da infraestrutura*. [s. l.]: Saraiva, 2017.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico à luz da Lei Federal 14.026/2020. In AUGUSTO NEVES DAL POZZO (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 153-187.

PRADO, Lucas Navarro; MANDEL, Denise Nefussi. Prestação Regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. In *Saneamento básico no Brasil: práticas e reflexões após 2 anos da edição da Lei 14.026/2020*. Coordenação por Carlos Alberto de Oliveira e Mariana Campos de Souza. Indaiatuba - SP: Editora Foco, 2023.

RESENDE, Natalia; COHEN, Isadora; Marcato, Fernando Scharlack. Gestão associada da prestação dos serviços – o que muda com o Novo Marco Legal do Saneamento. In AUGUSTO NEVES DAL POZZO (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 187-201.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. *O Saneamento Básico e a Construção do Federalismo Brasileiro*. dezembro de 2004. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-saneamento-basico-e-a-construcao-do-federalismo-brasileiro/>>.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. *A Viabilidade Jurídica da Delegação do Serviço Público de Saneamento Básico de Município a Estado*. abril de 2005. Acesso em: 06/06/2023. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/a-viabilidade-juridica-da-delegacao-do-servico-publico-de-saneamento-basico-de-municipio-a-estado/>>.

VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo; BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Saneamento

Básico. In AUGUSTO NEVES DAL POZZO (coordenação). *O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 221-251.

Reportagem do Jota. *STF mantém marco regulatório do saneamento básico*. Por Flávia Maia e Luiz Orlando Carneiro. Dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-mantem-marco-regulatorio-do-saneamento-basico-02122021>

Anexos

Categories argumentativas	Como endereça as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico	Luiz Fux	Nunes Marques
Titularidade	Questões importantes	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?
Titularidade	Fundamentos	<p>Os âmbitos de planejamento e de execução dos serviços públicos de saneamento básico são regidos por fundamentos constitucionais de competências distintos. A participação dos Estados e/ou da União nessa seara pode até condicionar o cronograma de projetos ou determinar a ordem de priorização das políticas públicas correlatas. Porém, não infirma a interpretação sólida deste Egrégio Supremo Tribunal Federal para atribuir a titularidade da execução dos serviços públicos de saneamento básico aos Municípios e ao Distrito Federal, à luz do art. 30, inciso V, da Constituição Federal.</p> <p>Referência aos julgados ADI 1842, ADI 2077 e ADI 2340 para pontuar que a Corte reconhece a titularidade municipal do saneamento.</p> <p>A fonte do Poder Concedente deixou de residir nos Estados da Federação. Desde a promulgação da Constituição de 1988, os Municípios assumiram o protagonismo na prestação desses bens e serviços essenciais. Nessa toada, a prática caminhou para que os Municípios se agrupassem em prol da negociação com as empresas estatais, para agregar o contingente de usuários suficiente à mobilização da oferta, que foi desenhada para atender aos entes estaduais.</p>	<p>A exclusão dos Municípios das decisões sobre águas e esgotos foi tamanha que muitos deles nem sequer se davam ao trabalho de editar algum ato concedendo o serviço à companhia estadual (exclusão histórica dos municípios das decisões sobre o saneamento na época do PLANASA).</p> <p>(Reconhecida a) Competência comum aos entes federativos para a promoção da melhoria das condições do saneamento básico e dos Estados como condutores da política pública de forma regionalizada (no âmbito da ADI 1842).</p> <p>(Julgamento da ADI 2077) Na qual ratificou a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, declarando inconstitucional norma da Constituição do Estado da Bahia que pretendia deslocar a titularidade de tais serviços aos Estados, em prejuízo dos Municípios.</p> <p>Afirmar que as ações de saneamento são primordialmente de interesse local, para efeito de titularidade da prestação do serviço, não quer dizer que a União deva manter-se distante de qualquer ingerência sobre o assunto. Pelo contrário. A Constituição indica que o saneamento básico deve ser objeto de ação cooperativa entre os entes federativos, cabendo à União missão eminentemente planejadora, financiadora, regulamentadora e fiscalizadora.</p> <p>Se toda a política de saneamento fosse fragmentada e deixada a cargo exclusivo de cada Município, não se viabilizariam as replicações das boas soluções para outros lugares, nem sequer se poderia fazer comparações adequadas entre modelos, para entender o que funciona e o que não funciona na prática do saneamento básico.</p>
Titularidade	Decisão	Quanto à titularidade dos serviços públicos de saneamento, a Lei 14.026/2020 manteve a autonomia municipal. Apesar de questões referentes ao saneamento básico serem intrinsecamente de interesse local e de competência dos entes municipais, isso não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes, o que se pretende com as alterações legais questionadas.	<p>No estado atual do direito constitucional brasileiro, a execução do serviço de saneamento básico é de titularidade municipal, mas deve atender às diretrizes nacionais e regionais que sejam adequada e proporcionalmente estabelecidas para assegurar a eficiência e a qualidade técnica do serviço, assim como a sua compatibilidade com os interesses dos demais entes públicos direta ou indiretamente afetados.</p> <p>A dinâmica federativa não pode ficar presa a critérios estritamente territoriais, em matéria de serviço público, mas tem de integrar-se naturalmente à chamada Revolução 4.0.</p>
Prestação regionalizada	Questões importantes	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?
Prestação regionalizada	Fundamentos	<p>O marco regulatório consolidou proposta inovadora para os instrumentos de cooperação interfederativa, movido não só pelas experiências regulatórias das últimas décadas, mas também pela busca de sustentabilidade econômico-financeira e viabilidade dos vínculos de parceria entre a Administração Pública (Poder Concedente) e os agentes econômicos (concessionárias).</p> <p>A adesão do ente federativo ao arranjo de consórcio público ou de convênio de cooperação é uma faculdade. No momento em que faz essa opção, o Município concretiza a máxima expressão do seu poder-dever de execução do serviço público.</p> <p>Em contraponto, os arranjos peculiares à Lei 14.026/2020 se limitam à viabilidade da execução de um ou mais serviços públicos de saneamento básico. A organização das atividades continua sob a titularidade dos Municípios.</p> <p>A disposição territorial contígua, a integração econômica e populacional e o domínio compartilhado (ou condomínio) de recursos hidrográficos são fatores que levam dois Municípios à comunhão ou à contraposição de interesses em torno dos serviços e instalações de saneamento. Configura-se o equilíbrio instável entre a titularidade (status de posse, poder de imperium), a abrangência territorial e os interesses.</p> <p>Os aludidos arranjos federativos representam um dos trunfos do Marco Regulatório para promover a modicidade tarifária. As unidades regionais de saneamento básico (art. 3º, VI, alínea 'b') e os blocos de referência (art. 3º, VI, alínea 'c') podem ser benéficos à outorga de serviços que contemplem os subsídios cruzados, agregando entes administrativos deficitários e superavitários quanto ao retorno financeiro (arrecadação) com os serviços de saneamento básico.</p> <p>Apesar de questões referentes ao saneamento básico serem intrinsecamente de interesse local e de competência dos entes municipais, isso não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes, o que se pretende com as alterações legais questionadas.</p> <p>É dado presumir que o Estado – ou, subsidiariamente, a União – desenhará arranjos federativos de contratação pública atentos às necessidades das populações locais, às disparidades intermunicipais e à agenda do desenvolvimento urbano. ("Constitucionalidade do bloco de referência")</p> <p>A rigor, a Administração Pública Estadual estaria mais bem informada sobre o ponto ótimo de integração, para fins de compensação financeira e de oportunidades – se comparada à associação voluntária de Municípios. O consórcio público, por mais que represente a auto-organização e a voluntariedade dos Municípios, não necessariamente garante que aquela união atinge a estabilidade financeira sustentável a longo prazo.</p> <p>não vislumbro inconstitucionalidade pelo simples fato de a escolha política ter dado precedência à desestatização.</p>	<p>A relação federativa, na sua origem, assenta-se sobre um elemento de lógica política, e não de contiguidade territorial, embora o fato físico da contiguidade tenha sido até aqui muito relevante.</p> <p>A federação é um vínculo político, e não físico. Assim, com o advento de tecnologias que enriqueceram profundamente as comunicações à distância, viabilizando conversas e trocas de informação em massa praticamente sem nenhuma latência, isto é, sem perda de tempo entre a emissão e a recepção da mensagem, é natural que a contiguidade territorial perca a sua influência mais e mais sobre a configuração das relações internas da federação, permitindo o surgimento de arranjos baseados em perfis e em interesses estratégicos comuns.</p> <p>Esse é um movimento de toda a economia e da própria cultura do que se convencionou chamar de "Indústria 4.0", na qual estão inseridos também os serviços públicos. Nesse novo formato de produção de bens e serviços, fundem-se elementos físicos, biológicos e digitais para a criação de riquezas. O saneamento básico, sem dúvida, é altamente suscetível a ser absorvido por esses novos métodos de produção, justamente porque na sua prestação estão envolvidos elementos físicos, biológicos e digitais.</p> <p>A criação desses blocos (blocos de referência) deverá ser um ato técnico, respaldado em dados, e com o propósito de adequar o serviço de saneamento a padrões elevados; segundo, porque o Município só pode ser incluído no bloco de modo voluntário, de modo que não se compreende que tipo de ameaça isso poderia representar para a autonomia municipal.</p>

Prestação regionalizada	Decisão	<p>O marco regulatório consolidou proposta inovadora para os instrumentos de cooperação interfederativa, movido não só pelas experiências regulatórias das últimas décadas, mas também pela busca de sustentabilidade econômico-financeira e viabilidade dos vínculos de parceria entre a Administração Pública (Poder Concedente) e os agentes econômicos (concessionárias).</p> <p>As novas formas de regionalização não são incompatíveis com a Constituição, pois são distintos o grau de interdependência e a abrangência dos interesses comuns entre os partícipes de uma "região metropolitana" (CF/88, art. 25, §3º c/c Lei 11.445/2007, art. 3º, VI, alínea 'a'), e entre os integrantes de um "bloco de referência" (Lei 11.445/2007, art. 3º, VI, alínea 'c').</p>	<p>A lei de 2015 deliberou de uma forma; a de 2020, de outra. Não há nenhuma estranheza nisso, muito menos inconstitucionalidade. As alterações legislativas com o passar do tempo são absolutamente naturais e respondem às mudanças de visão de mundo do Congresso Nacional e da própria sociedade.</p> <p>A lei mostra-se, no ponto, extremamente sincronizada com os tempos que correm, pois, ao estabelecer um arranjo institucional baseado no perfil de dados dos entes federados, e não em sua localização territorial, faz com que o serviço de saneamento ingresse na Era dos Dados e possa se beneficiar de mecanismos automatizados de tomada de decisão e dos insights próprios do tratamento de dados em grande escala</p>
-------------------------	---------	---	--

Categorias argumentativas	Como endereça as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico	Alexandre de Moraes	Edson Fachin
Titularidade	Questões importantes	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?
Titularidade	Fundamentos	<p>As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I)</p> <p>A CORTE censurou a tentativa de usurpação da competência dos Municípios por meio da transferência, ao Estado Membro respectivo, da titularidade do poder concedente para prestação de serviço público de interesse predominantemente local.</p> <p>O abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais, entre outras atividades relacionadas – traduz um conjunto de ações e políticas públicas de interesse típico e notadamente local, como já reconhecido pela jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</p> <p>o sem descuidar da necessidade de que tais atividades sejam objeto de enfrentamento pelo Poder Público em nível regional, por mecanismos de gestão associada de serviços públicos e integração metropolitana, e também em nível nacional, desde que respeitada a autonomia municipal</p> <p>O Novo Marco Legal não interferiu na titularidade dos Municípios sobre os serviços de saneamento básico</p>	<p>é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB.</p> <p>Autonomia municipal deve significar tanto autoadministração, entendida como gestão dos interesses locais sem tutela de outros entes federados, quanto autogoverno, entendido como manutenção de regime de apresentação nas esferas executiva e legislativa.</p> <p>Ainda que a gestão colegiada das regiões metropolitanas não exija a total paridade entre os entes federados, não se permite, por força da própria autonomia municipal, que uma das pessoas políticas ali imbricadas exerça um predomínio absoluto.</p> <p>Em casos que não envolviam debates acerca da instituição de região metropolitana, esta Corte já compreendeu, diante da competência também reconhecida pelo texto constitucional aos Municípios em matéria de saneamento básico, ser de titularidade municipal o poder prestacional do serviço público ora em debate, vedando que outro ente federativo pudesse intervir nessa atribuição constitucional</p>
Titularidade	Decisão	<p>Os Municípios são os titulares dos serviços de saneamento básico, conforme os seguintes precedentes (...)</p> <p>O novo Marco Legal não interferiu na titularidade dos Municípios sobre os serviços de saneamento básico</p>	Titularidade municipal deve prevalecer em razão dos entendimentos do STF e do respeito à autonomia municipal
Prestação regionalizada	Questões importantes	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?

Prestação regionalizada	Fundamentos	Também se mostra insubstancial o argumento segundo o qual a previsão dessas duas novas espécies de cooperação (gestão associada e prestação regionalizada) dependeria de aprovação legislativa, como exige o art. 25, § 3º, da CF, em relação à região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. São figuras diversas, sobressaindo a circunstância de que as novas hipóteses são facultativas, decorrem da vontade política dos entes envolvidos, daí ser descabida a exigência de instituição pela via legislativa.	O Ministro endereça o tema da regionalização apenas quando recapitulou o que fora decidido no âmbito da ADI 1842. O voto foi centrado na discussão da autonomia municipal em face da gestão associada e do fim dos contratos de programa.
Prestação regionalizada	Decisão	* O ministro não deixa evidente a sua posição sobre a categoria.	

Como endereça as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico	Gilmar Mendes	Roberto Barroso
Categorias argumentativas		
Titularidade	Questões importantes	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?
Titularidade	Fundamentos	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?
	<p>Diante desse legado histórico, a Constituição de 1988 estabelece um complexo feixe de competências administrativas e legislativas para o planejamento e execução material dos serviços de saneamento básico.</p> <p>Ainda que o texto constitucional não tenha definido de forma explícita a qual ente político caberia a prestação do serviço público em questão, a doutrina convergiu na interpretação de que os serviços de saneamento básico seriam considerados "serviços de interesse local", para fins de aplicação do disposto no art. 30, incisos I a V, da Constituição.</p> <p>Desse quadro, verifica-se a opção do texto constitucional de instituir uma convivência do regime de titularidade local com o regime de competências comuns dos entes federativos para a promoção dos programas de saneamento básico, além da previsão da instituição de regiões metropolitanas. Tal opção suscitou profundas controvérsias na jurisprudência desta Corte.</p> <p>Em primeiro lugar, a jurisprudência desta Corte placiou, como regra, a titularidade dos municípios para a prestação do serviço público de saneamento básico, cujo interesse seria predominantemente local. Assim, seria aplicável o art. 30, incisos I a V, da Constituição, naquilo que define a competência dos poderes locais para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de saneamento básico.</p> <p>Em segundo lugar, considerou-se que, nada obstante a titularidade dos municípios, "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"</p> <p>o Nas hipóteses em que há essa "extrapolação" do interesse local, qual ocorre quando da formação das regiões metropolitanas por edição de lei complementar estadual, o Tribunal entendeu que a titularidade do serviço de saneamento básico não é transferida para os Estados, mas é transferida ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado.</p> <p>Também não se vislumbra inconstitucionalidade na redação dada aos incisos I e II do art. 8º da lei. Isso, porque, principalmente o inciso II, deixa claro que, nas hipóteses de formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, a titularidade do serviço caberá ao "Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas". Essa escolha legislativa é precisamente compatível com o decidido por esta Corte no julgamento da ADI 8.142/RJ. A partir da divergência sobre esse ponto aberta no julgamento pelos Ministros Nelson Jobim e Joaquim Barbosa, o STF rechaçou, como dito, a transferência do poder concedente aos Estados e manteve como titular do serviço não a soma dos municípios, mas o condomínio formado pela participação dos municípios com o Estado</p>	<p>Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?</p> <p>Não endereça a questão</p>

Titularidade	Decisão	A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório e regulatório nesses entes. (em caso de regionalização) A Titularidade é municipal.	
Prestação regionalizada	Questões importantes	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?
Prestação regionalizada	Fundamentos	<p>Somado a esses dispositivos, o art. 25, § 3º, da Constituição prevê a possibilidade de os Estados, mediante leis complementares, instituírem 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.</p> <p>Desse quadro, verifica-se a opção do texto constitucional de instituir uma convivência do regime de titularidade local com o regime de competências comuns dos entes federativos para a promoção dos programas de saneamento básico, além da previsão da instituição de regiões metropolitanas. Tal opção suscitou profundas controvérsias na jurisprudência desta Corte.</p> <p>A Corte definiu que a instituição de formas de prestação regionalizadas, por meio de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, enquanto gatilho jurídico de transferência da titularidade para o órgão de representação colegiada, não ofende a autonomia municipal.</p> <p>Nas hipóteses em que há essa "extrapolação" do interesse local, qual ocorre quando da formação das regiões metropolitanas por edição de lei complementar estadual, o Tribunal entendeu que a titularidade do serviço de saneamento básico não é transferida para os Estados, mas é transferida ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado.</p> <p>O Tribunal seguiu a doutrina dominante para entender que o caráter compulsório da integração metropolitana não esvaziaria a autonomia municipal.</p> <p>A participação dos entes políticos nas decisões colegiadas de administração da região não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.</p>	Não sustenta a posição
Prestação regionalizada	Decisão	<p>A integração da função pública de saneamento básico implica necessariamente a concentração da regulação, do controle, do planejamento e da supervisão do serviço do saneamento básico, de forma a uniformizar sua execução. No entanto, tal concentração não viola a autonomia municipal nos casos em que a titularidade do interesse comum seja de órgão em que os representantes eleitos das comunidades locais (autogoverno) participem de decisão colegiada (autoadministração).</p> <p>É oportuno recordar que o reconhecimento da constitucionalidade da prestação regionalizada do serviço de saneamento básico pelo Supremo ponderou justamente as especificidades econômicas e sociais da prestação desse serviço, que, por vezes, requer uma coordenação que ultrapassa as fronteiras de um único município.</p> <p>De fato, as próprias circunstâncias naturais e o elevado custo para a adequada prestação do serviço público e, principalmente, para instalação e manutenção da infraestrutura necessária – como canais e tubos em paralelo para amplo abastecimento de água e recolhimento de esgoto, estruturas de drenagem de águas pluviais, estações de tratamento etc. – demandam expressivos aportes financeiros, além de condições técnicas, que nem sempre estão ao alcance da grande maioria dos municípios brasileiros. Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda a demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras.</p>	(sobre blocos de referência e unidades regionais) Não é uma imposição; é uma faculdade, é uma opção que se dá. A atuação dos estados e da União, na criação dessas estruturas, dá-se tão somente pela iniciativa de organizar a integração, sem que haja participação deles na gestão associada dos serviços, que continuam a ser titularizados exclusivamente pelos municípios.
Categorias argumentativas	Como endereça as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico	Rosa Weber	Carmen Lúcia
Titularidade	Questões importantes	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?

Titularidade	Fundamentos	<p>Imperioso, contudo, atentar para o fato de que a competência do Estado, nos moldes em que delineada na Constituição Federal, não significa absorção da competência dos Municípios quanto à decisão sobre interesses locais, mas, sim, participação do Estado, conjuntamente com os Municípios, na administração dos interesses que extrapolam a esfera de um só Município, na linha do federalismo cooperativo.</p> <p>Friso, ademais, que decisões e necessidades locais constantemente interferem na esfera de outros Municípios, a tornar imprescindível que interesses comuns sejam gerenciados em esfera mais ampla que a local.</p> <p>Nesse jaez, constato que a relação solidária e a cooperação entre Municípios, que envolvem economia, bem-estar e estabilidade social, demandam, em determinadas hipóteses, participação de ente político sob o prisma da distribuição das competências para além do interesse local. À luz da Constituição, tal papel pertence ao Estado, a quem, nesse exercício, deve respeitar a autonomia municipal.</p>	<p>Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos correspondentes, dentre os quais o de saneamento básico</p> <p>Em 30.8.2019, este Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.077 e concluiu ser inconstitucional norma da Constituição da Bahia, que atribuiu ao ente estadual competência para definir diretrizes e deslocava para o Estado a titularidade do poder concedente para prestação do serviço público de saneamento básico, o qual se ressaltou seria de interesse predominantemente local.</p> <p>Resaltai naquele julgamento (ADI 2095) que instituir políticas públicas de saneamento básico é garantir condições mínimas de saúde, em respeito à dignidade da pessoa humana, serviço a ser prestado pelos municípios, mas com políticas públicas a serem desempenhadas nas esferas federal, estadual e municipal</p> <p>Em Sessão Virtual de 26.6.2020 a 4.8.2020, este Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.454, de minha relatoria, ajuizada contra norma da Constituição do Paraná que autorizava o ente estadual a determinar a forma de prestação do serviço de saneamento básico. Assentou-se a usurpação da competência dos Municípios para legislar sobre saneamento básico</p>
Titularidade	Decisão	<p>O interesse local deve prevalecer no que atine ao saneamento básico. Tal ente federativo detém, pois, a primazia quanto à competência para a matéria, uma vez que o Município é o foro onde vivemos, moramos e sentimos a necessidade primeira do saneamento básico. É o plano local municipal o primeiro e adequado para a atuação, nos termos da sua autonomia. Prevalhecimento do federalismo de cooperação e da autonomia municipal</p>	
Prestação regionalizada	Questões importantes	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?
Prestação regionalizada	Fundamentos	Não endereça a questão	<p>A Constituição da República autorizou a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para a organização e execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º)</p> <p>Em 16.9.2013, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ, este Supremo Tribunal Federal decidiu que a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões poderia vincular a participação de Municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico sem que isso signifique esvaziamento da autonomia municipal.</p> <p>Os autores insurgem-se contra a possibilidade de prestação regionalizada dos serviços de saneamento público e contra os blocos de referência por ponderarem que isso não seria suficiente para garantir a prestação dos serviços em áreas pouco atrativas economicamente. Ao contrário, a Prestação Regionalizada dos Serviços de Saneamento Básico tem por objetivo a concretização da universalização. A prestação regionalizada dos serviços é um dos princípios fundamentais do serviço de saneamento básico, posto no inc. XIV do art. 2º da Lei n. 1.445/2007 incluído pela Lei n. 14.026/2020</p> <p>A criação de blocos tem por objetivo a junção de municípios de diferentes portes para uma prestação de serviços regionalizada, a fim de garantir a sustentabilidade financeira dos contratos e o alcance das metas de universalização</p>
Prestação regionalizada	Decisão		<p>Não há inconstitucionalidade nas alterações trazidas pela Lei n. 14.026/2020 à Lei n 11.445/2007 quanto à universalização dos serviços de saneamento básico, quanto à modicidade das tarifas ou quanto à prestação regionalizada dos serviços</p>

Categorias argumentativas	Como endereça as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico	Dias Toffoli
Titularidade	Questões importantes	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?
Titularidade	Fundamentos	Apenas acompanha o relator.
Titularidade	Decisão	
Prestação regionalizada	Questões importantes	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?
Prestação regionalizada	Fundamentos	Apenas acompanha o relator.
Prestação regionalizada	Decisão	

Categorias argumentativas	Como endereça as formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico	Ricardo Lewandowski
Titularidade	Questões importantes	Como é analisada a discussão da definição sobre o ente federativo detentor da titularidade sobre a prestação do serviço?
Titularidade	Fundamentos	<p>Definição de Alaor Caffé Alves para falar de função pública de interesse comum</p> <p>o"Vê-se, pois, que tal conceito (função pública de interesse comum) distingue-se de modo singular do conceito de interesse local, o que demanda uma compreensão bem diversa entre a autonomia dos Municípios tradicionais, envolvendo apenas uma cidade, e a autonomia dos Municípios metropolitanos (ou de aglomerações urbanas ou de microrregiões) que estão, inseridos em determinados complexos urbano-regionais, em comunhão recíproca, exigindo medidas interdependentes para dar conta de situações para as quais não pode haver resposta de cada Município isoladamente considerado"</p>
Titularidade	Decisão	Titularidade é municipal, mas existem funções públicas de interesse comum
Prestação regionalizada	Questões importantes	Como é analisado o fenômeno da prestação regionalizada?
Prestação regionalizada	Fundamentos	<p>No tocante ao argumento de que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, por meio da exploração por blocos, violaria os princípios da universalidade do serviço público, da modicidade tarifária e do pacto federativo, entendendo que a nova legislação traz previsões e garantias para que esses objetivos sejam alcançados, razão pela qual o referido pleito não merece ser atendido.</p> <p>Conclusões do ministro no julgamento da ADI 2340</p> <p>o"a complexidade dos serviços públicos de fornecimento de água e saneamento básico, principalmente nas regiões metropolitanas, hipótese na qual, além do interesse local, haveria o chamado interesse metropolitano, de caráter intermunicipal. [...] a essência da autonomia municipal contém primordialmente autoadministração, que implica a capacidade decisória quanto aos interesses locais sem delegação ou aprovação hierárquica, e autogoverno. [...] No entanto, é preciso destacar as peculiaridades do serviço de fornecimento de água, de forma especial, e saneamento básico, de forma geral, que podem impactar profundamente as demais comunidades em razão da própria distribuição geográfica de lençóis freáticos, bacias hidrográficas, mananciais, rios etc. Nesse sentido, a competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico é comum da União, dos Estados e Municípios."</p> <p>Conclusões do ministro no julgamento da ADI 1942</p> <p>o"As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois a um conjunto de atividades estatais de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca. [...] Assim, embora se reconheça que a autonomia municipal assegurada pela Lei Maior não pode ser esvaziada mediante a transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao Estado instituidor dá entidade territorial, tal garantia que o texto magno assegura às comunas também não deve, de outra parte, atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo. Parece-me, portanto, que a gestão compartilhada das novas regiões previstas no art. 25, § 3, da CF, entre os Municípios e o Estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional."</p> <p>No julgamento do referido caso, o STF reconheceu que o saneamento básico pode extrapolar o interesse local e passar ao interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Entendeu também que a aglomeração de municípios poderia ocorrer tanto voluntária quanto compulsoriamente, nas hipóteses constitucionais desde que no interesse comum de prestar um serviço adequado de saneamento, sem que com isso haja qualquer transferência de competências para o Estado (se for União, com maiúsculo) ou violação da autonomia federativa.</p> <p>Logo, compartilhar competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de governança coletiva e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente. Especificamente, com relação às questões de saneamento básico, os limites de interesse exclusivo dos municípios são extrapolados, justificando-se a participação de outros entes federados.</p> <p>Observo que antes da federação devem observar o princípio da lealdade federativa, que se traduz no dever de colaboração e cooperação entre o governo central e os governos locais, especialmente para conferir viabilidade aos atos que os afetem reciprocamente.</p>

Prestação regionalizada	Decisão	Opção constitucional e reconhecida pelo STF para a satisfação do interesse comum nos serviços de saneamento básico
--------------------------------	---------	--