

Heinen: Regionalização do saneamento e conflitos interfederativos

A prestação do serviço público de saneamento básico poderá ser feita por regiões, ou seja, de modo integrado com um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada localidade. Para tanto, a prestação deve abranger território que contenha mais de um município, quando se tiver diante de ganhos técnicos, econômicos etc. (cf. interpretação do artigo 3º, inciso VI, da Lei nº



Exemplificando, imagine que uma região metropolitana, com

alta densidade demográfica, seja composta pelos municípios A, B, C e D. Economicamente se mostra racional construir canalizações, estações de tratamento e dispensação de água pelos mesmos dutos nas áreas limítrofes, ao invés de cada um dos entes federados construírem a sua. Tecnicamente o raciocínio é o mesmo relativamente às interconexões dos sistemas de esgotamento sanitário, drenagem de águas etc., as quais deveriam no mínimo ser compatíveis. Nesse sentido, há questões que merecem ser pensadas em conjunto, como o controle das enchentes, por exemplo. É um tema que não pode ser visualizado só pelo município A, porque possui causa e/ou efeito nos demais entes locais — a rigor, está-se diante de verdadeira externalidade.

Logo, em situações tais, será de extrema importância a criação de unidades que prestem o serviço público de modo uniforme. A Lei nº 11.445/2007, no artigo 3º, inciso VI, operacionalizou a prestação regionalizada. Ela menciona três possibilidades, as quais consideramos ser taxativas, ou seja, não se poderia criar outras formas de prestação regionalizada que não aquelas dispostas em lei [\[2\]](#).

Como dissemos, a prestação regionalizada [\[3\]](#) pode ser feita por:

a) Região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: cabe aos Estados instituí-las mediante lei complementar, de acordo com o §3º do artigo 25 da Constituição Federal. No caso, seguirão a mesma lógica da prestação regionalizada de outros serviços públicos, como o transporte intermunicipal de curta distância. As estruturas serão compostas pelo agrupamento de municípios limítrofes, e instituídas nos termos da Lei nº 13.089, de 12/1/2015 (Estatuto da MetrÓpole);



b) Unidade regional de saneamento básico: instituída por lei ordinária editada pelos estados, a qual agrupará municípios não necessariamente limítrofes para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Em realidade, por meio dessas unidades se promove uma política pública compensatória, a fim de que as unidades locais menos atrativas sejam compulsoriamente objeto de contratualização pelos prestadores que, a rigor, estariam interessados somente nos municípios mais atrativos. Aqui, há de se instituir uma estrutura de governança que seguirá o disposto na Lei nº 13.089, de 12/1/2015 (Estatuto da Metrôpole) [4].

c) Bloco de referência: a União pode criar tais blocos com agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, nos termos do §3º do artigo 52, Lei nº 11.445/2007. Esse dispositivo pouco fala acerca de como o bloco será formalizado ou criado, apenas afirma que será feito de "*forma subsidiária aos Estados*", caso as unidades regionais de saneamento básico não sejam estabelecidas pelo Estado no prazo de um ano da publicação da Lei nº 14.026/2020 (cf. artigo 15). Pensamos que, na ausência de uma maior deliberação normativa, a criação formal seguirá em muito o Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089), de 12/1/2015. A gestão será associada e a adesão será voluntária.

Ademais, independentemente da forma de prestação regionalizada, ou seja, que atenda mais de um município ou região, ou que preste serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo município ou região, deve-se "(...) *manter sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios ou regiões atendidas e, se for o caso, no Distrito Federal*" (artigo 18, *caput*, da Lei nº 11.445/2007). Isso permite que se tenha transparência fiscal e orçamentária que possam compensar tarifas oriundas de diferentes titulares, ou mesmo organizar com clareza e transparência os subsídios cruzados (exemplo: a tarifa do tratamento e dispensação de água potável custearia o esgotamento sanitário que, hipoteticamente, seria deficitário). Além disso, deixaria mais bem especificadas as balizas para o futuro reequilíbrio econômico-financeiro.

Ao avaliarmos o cenário apresentado, podemos ver que a Lei nº 11.445/2007, com as alterações feitas pela Lei nº 14.026/2020, estabelece múltiplas estratégias. E alguns componentes devem ser destacados:

- 1) Adesão compulsória ou não;
- 2) Municípios atendidos atualmente pela companhia estadual, a formar ou não um bloco único;
- 3) Viabilidade econômica;
- 4) Divisão regional a partir de premissas racionais, técnicas e econômicas;
- 5) Subsídios cruzados por prestadores (municípios);
- 6) Existência de prestações diretas, ou por autarquias, ou por contratos de concessão.

Como se viu, cabe a dois atores a organização da prestação regionalizada:

- a) Estados, criando:



a.1) Região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, mediante lei complementar — artigo 3º, inciso VI, alínea "a";

a.2) Unidade regional de saneamento básico;

b) União: criando blocos de referência.

No último caso, a atuação federal será feita em caráter subsidiário, nos termos do §3º do artigo 52 da Lei nº 14.026/2020. Logo, não se pode perder de vista que a União, na ausência de uma legislação estadual tratando do tema, poderá atuar na criação de blocos que organizem a regionalização, os quais bem podem não tomar em conta os pontos relevantes aqui referenciados [5]. Conforme dispõe o novo Marco Legal do Saneamento Básico, a competência de que trata o §3º do artigo 52 da Lei nº 11.445, de 5/1/2007, ou seja, a possibilidade de a União criar blocos de referência subsidiariamente aos estados — v.g. não ausência do exercício desta atribuição — somente será exercida caso as unidades regionais de saneamento básico não sejam estabelecidas pelo estado no prazo de um ano da publicação da Lei nº 14.026/2020 (cf. artigo 15).

Nesse contexto, os estados possuem competência plena para implementar a regionalização do saneamento básico até 15/7/2021. Depois desse dia, a União poderá atuar, criando os referidos *blocos de referência*. É certo que remanescem algumas complexidades, dada a ausência de norma específica sobre o tema:

1) Caso os estados não criem os blocos de referência até a data aprazada, eles não perdem ou abdicam desta atribuição, até porque a legislação indica claramente que a União atuará "*subsidiariamente*" [6]. Logo, o estado pode criar região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, ou uma unidade regional de saneamento mesmo depois de 15/7/2021, porque se compreende tratar de um prazo impróprio;

2) Nesse aspecto, depois do dia 15/7/2021, caso o estado não tenha instituído a regionalização da prestação de saneamento básico até a data mencionada, a competência passa a ser concorrente para com a União, com um adendo;

3) Tomando por base o disposto no §3º do artigo 52 da Lei nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, a atuação da União é subsidiária. Em assim sendo, a formatação da regionalização feita pelo estado será sempre prioritária e prevalente em relação àquela feita pela União. É dizer que, caso a União crie blocos de referência a uma região do país, e, tempos depois, o estado promova o seu modelo de regionalização, deverá ser dada prevalência à formatação estadual, tornando-se, assim, sem efeito os blocos de referência feitos pela entidade federal. Esse entendimento tem por base o disposto no artigo 25, §3º, da Constituição Federal e a disposição legal já mencionada, que deixa clara a atuação subsidiária (v.g. supletiva) da União.

Por fim, entre tantos enlaces interfederativos promovidos pelo novo Marco Legal do Saneamento Básico, este parece ser mais um que se avizinha. A acompanhar como se processarão as coisas.



[1] Aliás, a Lei nº 14.026/2020, em inúmeros dispositivos a seguir analisados, incentivou a criação destes "blocos", por conta de que se perfaz uma racionalização da prestação destas atividades. Exemplo: "artigo 13. Decreto disporá sobre o apoio técnico e financeiro da União à adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições desta Lei, observadas as seguintes etapas: I – adesão pelo titular a mecanismo de prestação regionalizada; II – estruturação da governança de gestão da prestação regionalizada; III – elaboração ou atualização dos planos regionais de saneamento básico, os quais devem levar em consideração os ambientes urbano e rural; IV – modelagem da prestação dos serviços em cada bloco, urbano e rural, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA); V – alteração dos contratos de programa vigentes, com vistas à transição para o novo modelo de prestação; VI – licitação para concessão dos serviços ou para alienação do controle acionário da estatal prestadora, com a substituição de todos os contratos vigentes."

[2] Lei nº 11.445/2007, artigo 3º, inciso 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 artigo 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12/1/2015 (Estatuto da MetrÓpole); b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do artigo 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;"

[3] A prestação regionalizada é tema por deveras relevante, a tal ponto de acreditar que esse será o método para a geração de ganhos de escala e para a garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços — artigo 2º, inciso XIV, da Lei nº 11.445/2007.

[4] Cf. artigo 8º, § 3º, da Lei nº 11.445/2007.

[5] Lei nº 14.026/2020: "artigo 52, § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico."

[6] Cf. artigo 52, § 3º, da Lei nº 11.445/2007, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020: "A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico."

Date Created

26/05/2021