

I Congreso: Red Internacional Latinoamérica – Unión Europea de Estudios Urbanísticos, Territoriales e y Ambientales.

COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA E REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Thiago Marrara. Professor de direito administrativo e urbanístico da Universidade de São Paulo (USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Editor da Revista Digital de Direito Administrativo.

RESUMO:

A revisão da legislação de saneamento básico em 2020 apresenta três diretrizes centrais muito evidentes: a *uniformização da regulação* editadas por dezenas de agências locais e estaduais; o *incentivo à desestatização*, ou seja, à entrada de agentes privados em detrimento de empresas estaduais que atuam por instrumentos de cooperação firmados com os Municípios e, finalmente, a *regionalização*, que pode ocorrer no âmbito do planejamento, da regulação e da prestação dos serviços.

A preocupação da reforma de 2020 com a regionalização da prestação se revela inicialmente no art. 3º da LDNSB, que recebeu inúmeras definições adicionais. Esse artigo já previa a gestão associada dos titulares como associação voluntária entre entes federativos por consórcio ou convênio de cooperação. Previa igualmente a regionalização como situação em que um único prestador atenderia a dois ou mais titulares. Porém, com a Lei 14.026, a técnica foi significativamente expandida e detalhada.

O art. 3º, inciso VI, na versão atual, trata a regionalização como “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes” dos serviços de saneamento em “determinada região cujo território abranja mais de um Município”. Aqui se nota um ponto interessante: a regionalização não necessita envolver o serviço como um todo. O legislador permite que se execute parte do serviço de modo isolado, enquanto outros “componentes” operam em conjunta. Além disso, o mesmo inciso define caminhos para a regionalização. Vejamos.

O primeiro caminho é o da prestação conjunta no âmbito das chamadas *unidades regionais*, ou seja, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas de acordo com o art. 25, § 3º da Constituição e nos termos do Estatuto da Metrópole. Essas unidades envolvem necessariamente Municípios limítrofes e o Estado da federação em que se localizam. Os componentes do saneamento lançados à competência da unidade regional por sua lei complementar de

criação se caracterizam como “funções públicas de interesse comum” ou “serviços de saneamento básico de interesse comum” (art. 3o, XIV da LDNSB). A titularidade deixa de ser isolada e passa a ser compartilhada entre os Municípios e o Estado envolvido. Assim, espera-se que esses entes políticos compartilhem infraestruturas e instalações vinculadas ao serviço, além de realizarem sua organização articulada. Em conjunto, eles também podem planejar e privatizar o serviço, valendo-se, por exemplo, de uma PPP interfederativa nos termos do Estatuto da Metrópole.

O segundo caminho da regionalização se dá por meio de uma figura nova: a “*unidade regional de saneamento*”. Em contraste com as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de acordo com as modificações da Lei n. 14.026, essa nova unidade é instituída por Lei Ordinária do Estado (não por Lei Complementar, além de poderem envolver Municípios que não façam fronteira. Essas unidades servem para viabilizar econômica e tecnicamente os serviços, principalmente em Municípios menos favorecidos. Contudo, é de duvidosa constitucionalidade a invenção, pela Lei 14.026, de uma unidade regional não prevista no art. 25, § 3o da Constituição e formada de modo dissonante ao que esse comando exige. A figura abre espaço para eventuais limitações estaduais à autonomia municipal de utilidade questionável e sem respaldo constitucional.

A unidade regional não se confunde, entretanto, com a figura da Região Integrada de Desenvolvimento (Ride), regida pelo art. 43 da Constituição. Essas regiões são criadas pela União para articular sua ação num mesmo complexo geoeconômico e social. Agora, a LDNSB permite que a Ride adote técnicas de prestação regionalizada, mas desde que os Municípios participantes ofereçam sua anuência (art. 3o, § 5o da LDNSB).

O terceiro caminho para a regionalização, segundo o art. 3o, inciso VI, consiste no polêmico *bloco de referência*, novidade definida pela lei como “agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes estabelecido pela União... e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares”. O bloco não é impositivo, mas meramente reconhecido pela União em ato formal, contanto que os Municípios titulares desejem participar de gestão associada. Assim como ocorre na unidade regional de saneamento, aqui não é obrigatória a continuidade territorial dos envolvidos, ou seja, mesmo Municípios que não façam fronteira podem operar no mesmo bloco.

Em essência, essa figura nova e polêmica não parece representar novidade organizacional, mas sim - como é comum no direito administrativo atual - um rótulo indicativo de situação jurídica! A LDNSB passou a indicar o bloco para que a União - e não apenas os Estados - possa estimular a regionalização, a

atuação conjunta, no intuito de conduzir os Municípios ao compartilhamento de infraestruturas, à geração de economias de escala e à criação de um ambiente mais atrativo a investimentos e projetos de desestatização.

E como isso funciona se a adesão dos titulares é voluntária? É simples. Assim como faz para estimular que agências estaduais e locais absorvam as normas de referência da ANA, aqui também a União se vale de seus vultosos recursos de financiamento e fomento como isca. Nesse sentido, o art. 48, XVII da LDNSB estabelece como diretriz para as ações federais a priorização de planos, programas e projetos que visem a implantação e ampliação de serviços integrados. Já o art. 49, inciso XIV, estabelece como objetivos da política federal de saneamento a promoção da regionalização por meio do apoio à formação dos blocos e à sustentabilidade econômico-financeira. O art. 50, nessa linha, afirma que a alocação dos recursos federais ou geridos por órgãos federais ocorrerá em linha com as diretrizes e objetivos mencionados. Além disso, a alocação ficará condicionada à “estruturação de prestação regionalizada” e à “adesão dos titulares... à estrutura de governança... nos casos de unidade regional de saneamento, blocos de referência e gestão associada”. O § 1º do mesmo artigo impõe a priorização de investimentos de capital para viabilizar serviços regionalizados por blocos regionais quando a sustentabilidade financeira não for possível com recursos de tarifa ou taxa de serviço.

Além das figuras das unidades regionais e dos blocos de referência, a LDNSB destaca formas de cooperação preexistentes. O art. 3º, §1º deixa claro que os Municípios poderão exercer a titularidade do serviço por gestão associada, valendo-se de convênio ou consórcio (art. 241 da Constituição). Veda, porém, que os consórcios, estruturados em autarquias interfederativas, venham a formalizar contratos de programa com empresas estatais prestadoras de serviços de saneamento ou a subdelegar suas tarefas sem licitação. Apesar dessa proibição, o que importa observar é que a gestão associada, por esse quarto caminho, independe de qualquer lei ou ato autorizativo do Estado ou da União. A cooperação é estabelecida pelos Municípios principalmente com base nos requisitos da Lei n. 11.107/2005.

Como se vê, pois, a Lei n. 14.026 de 2020 não inventou a regionalização, mas abriu e pavimentou caminhos para viabilizá-la. E isso por razões evidentes. A regionalização leva os Municípios a racionalizar o uso de recursos naturais e infraestruturas de saneamento, a articular-se melhor e, principalmente, a aumentar a escala de atendimento, o que tende a facilitar a sustentabilidade econômico-financeira do serviço e a tornar certas localidades do país mais atrativas a investimentos.