

REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO MATO GROSSO DO SUL

Direito constitucional e administrativo. Saneamento Básico. Serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos urbanos. Regionalização. Estrutura compulsória. Microrregião. Avaliação dos dispositivos do Anteprojeto de Lei.

Sumário

I. REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO	3
I.a Considerações introdutórias	3
I.b As estruturas compulsórias de regionalização	6
I.b.1. A compulsoriedade e os seus efeitos	7
I.b.2. As funções públicas de interesse comum.....	10
I.b.3. O elemento territorial.....	17
I.c Titularidade e o exercício colegiado.....	21
I.d Natureza jurídica das estruturas compulsórias	24
I.e O conteúdo da norma instituidora e o Estatuto da Metrópole.....	25
II. Proposta estruturada para o Mato Grosso do Sul	31
II.a Natureza Jurídica	31
II.b Funções públicas de interesse comum	33
II.c Órgãos de governança	34
II.d Composição dos entes federativos	39
II.d.1. Da Microrregião única	39
II.d.2. Composição nos órgãos de governança	43
II.e Unidades de Gestão	46
III. CONCLUSÃO.....	50

I. REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

I.a Considerações introdutórias

Como estratégia para o alcance dos seus fins, a Constituição da República de 1988 previu, em diferentes trechos, a regionalização. São, por exemplo, os casos das “ações e serviços públicos de saúde” (art. 198), da “produção e [d]a programação das emissoras de rádio e televisão” (art. 221, III) e da produção tecnológica (art. 218, § 2º). Essa estratégia tem por objetivo organizar e planejar a atuação estatal, a fim de que, orientada pelo princípio da eficiência (art. 37, caput), a Administração atue “de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”¹.

Por esse mesmo caminho seguiu o legislador ordinário na reforma da legislação nacional sobre saneamento básico. Uma das principais diretrizes inseridas na Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB), pela Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, foi a de incentivar a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, visando ganhos de escala ou a manutenção, de maneira permanente ou transitória, do “subsídio cruzado” – mecanismo que permite aos Municípios deficitários ter o acesso ao saneamento pela transferência de recursos de Municípios superavitários. A partir da reforma legislativa, o art. 2º, XIV da LNSB passou a prever prestação regionalizada com um dos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico, bem como o art. 49, XIV incluiu a sua promoção como objetivo da Política Federal de Saneamento Básico.

Importante lembrar que a regionalização não é uma novidade no setor do saneamento e está, inclusive, na base do planejamento dessa política pública desde os anos 1950. Em realidade, historicamente, a regionalização era feita através do prestador, com início na criação de instituições estaduais de saneamento. Essa lógica se consolidou no âmbito do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que estabeleceu uma característica importante para o setor: a prática de uma mesma tarifa para todos os Municípios atendidos pela empresa estadual de abastecimento de água

¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 127.

e de esgotamento sanitário. Através dessa característica, implantou-se um modelo de regionalização baseado em um único prestador e uma mesma tarifa, concretizando-se, assim, o subsídio cruzado.

Bastava que houvesse “um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não”, e que os serviços fossem prestados com “uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração”, bem como com “compatibilidade de planejamento” para que se caracterizasse a prestação regionalizada nos termos do então vigente artigo 14 da Lei Nacional de Saneamento Básico, anteriormente às alterações promovidas pela Lei federal nº 14.026/2020.

O atual modelo de regionalização, inaugurado pela Lei federal nº 14.026/2020, não altera duas das principais características da antiga regionalização. No entanto, a regionalização deixou de ser realizada pelo prestador e agora é feita pelo agrupamento de entes federados, de modo que possam existir, inclusive, mais de um prestador em uma estrutura de regionalização.

O agrupamento visa orientar que a titularidade de um ou mais serviços públicos de saneamento básico seja exercida de forma integrada. Com isso, o bloco poderá ser instituído para orientar o exercício da titularidade em relação a um determinado serviço público de saneamento básico (por exemplo, se referir apenas ao serviço público de abastecimento de água), ou a mais de um serviço público dessa natureza (se referir aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por exemplo), ou, ainda, a atividade integrante de serviço público de saneamento básico (por exemplo, as atividades de captação, reservação de água bruta, tratamento de água e sua adução de água tratada – que configuram a fase de atacado do serviço público de abastecimento de água).

Essa diretriz, contudo, não ficou apenas no âmbito meramente principiológico, tendo em vista que a modelagem da regionalização e a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento à estrutura de governança intergovernamental, quando tal adesão é necessária, passaram a ser requisitos para acesso aos recursos públicos do Orçamento Geral da União ou administrados por instituições financeiras federais (art. 50, VII e VIII da LNSB). Cuida-se, portanto, de indução normativa voltada à implementação efetiva dos arranjos regionais.

Em consequência, o Município que insistir no exercício isolado da titularidade – por escolha ou inércia – não poderá receber transferências voluntárias

da União relativas ao setor, nem celebrar contratos de financiamento com instituições como a Caixa Econômica Federal (CEF) ou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para esses serviços. A limitação alcança, ainda, prestadores outorgados ou contratados por esse titular, inclusive quanto à emissão de debêntures incentivadas por órgãos federais.

Adicionalmente, deve-se sublinhar que o legislador não concebeu a regionalização como um processo indefinido ou *ad eternum*. Ao contrário, o Decreto federal nº 11.599, de 12 de julho de 2023 – que sucedeu e revogou o Decreto federal nº 11.467, de 5 de abril de 2023 – condicionou o acesso a recursos públicos federais à comprovação da regionalização até **31 de dezembro de 2025**. Tem-se, portanto, um marco temporal claro, que traduz a intenção de conferir efetividade ao desenho setorial promovido pela Lei nº 14.026/2020.

Caso o Estado, por omissão ou desinteresse, deixe de instituir as estruturas compulsórias de regionalização, e tampouco se verifique a cooperação federativa espontaneamente organizada pelos Municípios, a Lei Nacional de Saneamento Básico autoriza a União a instituir os denominados blocos de referência – forma voluntária de regionalização definida no art. 3º, VI, c, da LNSB, como “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”. Cuida-se, pois, de mecanismo supletivo e de natureza indutiva, com o propósito de evitar a descontinuidade da política pública, nos moldes em que desenha pelas novas diretrizes do setor.

Nessa perspectiva, a ausência de regionalização pelos Estados e Municípios não afasta a aplicação da política nacional, mas tão somente implica a transferência de protagonismo à União (a quem caberá induzir o processo por meio dos blocos de referência), nos termos do § 3º do art. 52 da LNSB².

² Art. 52. (...) § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico. Ainda, o art. 15 da Lei nº 14.026/2020 estabelece o prazo de 1 (um) ano, após a sua publicação, para que a União possa de fato exercer tal prerrogativa. a partir de sua publicação, para que a União pudesse efetivamente exercer essa prerrogativa. Na prática, porém, a União somente tem implementado essa atribuição após o decurso dos prazos estabelecidos para o acesso a recursos federais, os quais vêm sendo sucessivamente prorrogados por Decretos federais – o prazo atual é 31 de dezembro de 2025, sem perspectiva de prorrogação.

O apontado instrumento de *spending power*³, embora pareça gravoso, ancora-se na aposta que a legislação fez de que o agrupamento dos Municípios, em estruturas regionais, é um dos principais meios para que a necessária e ambiciosa tarefa de se atingir a tão sonhada universalização dos serviços públicos de abastecimento de água (99% da população) e de esgotamento sanitário (90% da população) seja realizada até o final de 2033.

Por outro lado, é inegável a existência de desafios no processo de regionalização. Planejar, regular, fiscalizar e prestar serviços em regime conjunto demanda coordenação, alinhamento de interesses e capacidade cooperativa. A regionalização é, ao mesmo tempo, técnica e política: requer arranjos econômicos, institucionais e relacionais estáveis entre os Municípios, Estados e, em certos casos, a própria União.

Exatamente por isso, e com o intuito de viabilizar a boa modelagem, a LNSB e o Decreto federal nº 11.599/2023 reconhecem, de maneira expressa, seis formas de estruturas para a prestação regionalizada: (i) região metropolitana, (ii) aglomeração urbana; (iii) microrregião; (iv) unidade regional de saneamento; (v) bloco de referência; ou (vi) região integrada de desenvolvimento (Ride).

Considerando os fins desta Opinião Legal, bem como a existência de diagnóstico prévio sobre cada uma das formas de regionalização, o presente estudo concentrar-se-á nas estruturas compulsórias de prestação regionalizada, tendo em vista o arranjo em curso de estruturação no Estado de Mato Grosso do Sul.

I.b As estruturas compulsórias de regionalização

As formas compulsórias de regionalização compreendem a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião, cujo lastro constitucional

³ De maneira geral, o *spending power* pode ser entendido como o poder da União de condicionar o acesso a recursos próprios, ou por ela administrados, visando a induzir os demais entes federados a adotar determinados comportamentos na implantação e na gestão de políticas públicas de sua respectiva competência. Com isso, sem violar a autonomia dos entes federados, obtém-se atuações harmônicas, em torno de bases comuns. Trata-se de mecanismo utilizado pelo detentor dos recursos para induzir condutas de outros entes da Federação, sendo empregado em larga medida por diversos países, tais como os Estados Unidos e o Canadá, onde são conhecidos como transferências condicionadas (conditional grants). São, assim, recursos cujo acesso deve atender a condições fixadas pelo Governo Federal, referentes a diretrizes e critérios a serem adotados pelos programas apoiados, sendo que, em muitos casos, se estabelece um valor de contrapartida financeira a ser aportado pelo ente federativo beneficiário.

encontra-se no já citado § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, sendo uma expressão clara do modelo de coordenação federativa.

O dispositivo supracitado estabelece que os Estados poderão, mediante *lei complementar*, instituir tais estruturas regionais, constituídas por agrupamentos de Municípios *limitrofes*, para integrar a organização, o planejamento e a execução de *funções públicas de interesse comum*. Da leitura do dispositivo, portanto, é possível extrair as seguintes características essenciais das estruturas compulsórias:

- Possuem **natureza compulsória**, competindo ao Estado deliberar sobre sua constituição, sem necessidade de adesão posterior dos Municípios;
- Presença de um elemento territorial: **os Municípios devem ser limitrofes**;
- A regionalização compulsória engloba as chamadas **funções públicas de interesse comum**, o que, conforme já declarado pelo STF, “*inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais*”⁴.

Neste ponto, convém examinar mais detidamente cada um desses elementos, iniciando-se pela natureza compulsória das estruturas.

1.b.1. A compulsoriedade e os seus efeitos

Tendo em vista que as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões traduzem a coordenação federativa, é certo que, independentemente de se estar diante de uma ou outra forma, todas essas estruturas revelam um exemplo claro de vinculação compulsória para o exercício de competências, dado que os Municípios, uma vez agrupados, no que se refere a determinadas matérias, passam a ter obrigação de exercício colegiado de competências.

Isso significa que os Municípios e o Estado serão representados, no que se refere às matérias fixadas pela lei complementar estadual que criou a estrutura de prestação regionalizada, pela própria estrutura intergovernamental, sem a

⁴ Segundos Embargos Declaratórios na ADI nº 1.842/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 23.11.2020, DJe 03.12.2020.

possibilidade de dissolver a forma de exercício coordenado de competências em caso de discordância com as decisões tomadas colegiadamente⁵.

Portanto, nesse caso, as deliberações ocorrem como próprias de um **ato-união**, para se usar a definição de Léon Duguit, que muito auxilia a compreender o seu alcance jurídico. Segundo Duguit, os atos jurídicos se dividem em unilaterais e plurilaterais, sendo estes últimos subdivididos em contratos, atos coletivos e atos-união. Os atos-união diferenciam-se do contrato por não criar uma relação jurídica subjetiva entre as partes associadas (ou seja, uma relação particular e momentânea, como aquela entre credor e devedor), mas, sim, uma situação jurídica objetiva – uma regra permanente, um estado. O ato-união é, assim, toda convenção ou acordo que dá origem a uma regra de direito ou a uma situação jurídica objetiva⁶.

Com efeito, a instituição da estrutura regionalizada compulsória configura um verdadeiro “ato-união”, na medida em que estabelece um estado intergovernamental permanente, não sujeito à dissolução por mera manifestação de vontade pelo ente federativo, mas apenas por outra norma legal. Uma vez estabelecida a estrutura regional, sua compulsoriedade subsiste mesmo diante de eventual dissenso de um ou mais Municípios, pois o vínculo instaurado não é contratual, mas jurídico-institucional, fundado na autoridade da lei complementar estadual e no espírito de coordenação federativa consagrado no art. 25, § 3º, da CF.

É claro que os Municípios serão representados nos órgãos deliberativos da estrutura regionalizada, de modo que serão eles, em conjunto, os responsáveis pela tomada das decisões. Ocorre, porém, que, em caso de discordância de um Município com a decisão tomada pela maioria, ele não só será voto vencido, mas será obrigado a permanecer na estrutura regionalizada e cumprir a determinação.

⁵ Sobre a coordenação, precisa é a lição de Javier Tajadura TEJADA, que em companhia de ALVAREZ CONDE, esclarece que a coordenação “*no comporta una restricción de las competencias autonómicas, pues la titularidad de las mismas sigue perteneciendo a la entidad coordinada. No obstante, al configurarse como um limite al pleno ejercicio de las mismas, no es posible efectuarla fuera de los casos previstos en la ley*” (TEJADA, Javier Tajadura; ALVAREZ CONDE. *El principio de la cooperación en el estado autonómico*, Granada: Editorial Comares, 1998, p. 21).

⁶ Nas palavras do autor: « *Deux ou plusieurs personnes entrent en relation et s'accordent sur un point déterminé ; mais à la suite de cet accord on ne voit point apparaître une situation juridique subjective, un rapport particulier individuel et momentaire de créancier et de débiteur ; on aperçoit, au contraire, la naissance d'une règle permanente ou bien d'une situation juridique objective, d'un état (status). On ne peut pas dire qu'il y ait contrat. (...) Le contrat est par définition même une acte subjectif à la suite duquel prend naissance une situation subjective.* » (DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel. La règle de droit – Le problème de l'État*. Tome premier. 3ª ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing, 1927, p. 409, grifos nossos).

Não há a opção de se retirar, tal como haveria no caso de associação formalizada por contrato.

A endossar o exposto, esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), veiculado no julgamento da ADI nº 1.842/RJ:

(...) O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). (...) A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. (...)

Veja-se, portanto, que a Corte consolidou a compreensão de que a integração compulsória de Municípios não viola a autonomia local, mas antes traduz legítima manifestação da coordenação federativa. Isso porque a autonomia municipal não é absoluta, devendo ser compatibilizada com as diretrizes do pacto federativo, sobretudo em matérias que, por sua própria natureza, ultrapassam os limites territoriais de um único Município. No saneamento básico, essa lógica se impõe com ainda mais clareza, uma vez que os serviços, pela dimensão econômica, ambiental e social que envolvem, frequentemente transcendem fronteiras locais e exigem soluções regionais.

Nessa perspectiva, a regionalização compulsória não anula a autonomia municipal, mas a reconduz a uma lógica de *compatibilidade* – e não de mera *conformidade*. Enquanto a conformidade pressupõe sujeição integral a normas e decisões centralizadas, sem margem de iniciativa local, a compatibilidade preserva espaço para que os Municípios ajam de forma autônoma, desde que respeitem as diretrizes gerais da governança regional.

Por essa razão, ainda que o modelo compulsório possa conter certas restrições aos Municípios – como a exigência de que não se celebrem concessões

isoladas sem anuência da instância colegiada –, essas limitações visam apenas impedir que decisões coletivas sejam comprometidas ou esvaziadas. Fora de hipóteses como essas, os Municípios continuam aptos a elaborar políticas próprias, promover financiamentos, executar obras diretamente e até mesmo formular planos locais que complementem o plano regional, ou que, em sua ausência, regulem provisoriamente os serviços em nível municipal.

Logo, ao integrar uma estrutura compulsória de regionalização, o Município preserva sua autonomia municipal, submetendo-a, porém, ao regime de compatibilidade com as diretrizes da governança colegiada. Mas não é só. A compulsoriedade também confere segurança jurídica e efetividade decisória à estrutura regionalizada.

Não fosse suficiente, a possibilidade de desvinculação inusitada conferiria aos Municípios mais robustos financeiramente uma influência velada, capaz de condicionar deliberações sob a ameaça implícita de saída. A ameaça velada de retirada – ainda que não consumada – confere poder político desproporcional a determinadas municipalidades, potencialmente travando deliberações e induzindo negociações desfavoráveis. Isso se difere das estruturas compulsórias, em que a vinculação é obrigatória e a prestação individualizada por um Município depende de decisão colegiada.

Dessa forma, além de constitucional, a compulsoriedade dos modelos de regionalização mediante microrregião, aglomeração urbana e região metropolitana revela-se mais vantajosa sob o aspecto da segurança jurídica e efetividade operacional da estrutura.

I.b.2. As funções públicas de interesse comum

A definição de função pública de interesse comum – categoria que justifica, vincula e orienta a atuação das estruturas de governança intergovernamentais previstas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal – foi examinada pelo STF em diferentes oportunidades. Além do já clássico julgamento da ADI nº 1.842/RJ, o tema foi enfrentado na ADI nº 2.077 MC/BA, em que a Corte, ao apreciar pedido cautelar, suspendeu parcialmente a eficácia do inciso V do artigo 59 e do caput do artigo 228 da Constituição do Estado da Bahia, ambos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 7/1999, bem como, mais recentemente, na ADI nº 6.573/AL.

A decisão proferida na ADI nº 2.077/BA apoiou-se no reconhecimento de que os dispositivos impugnados acabavam por restringir indevidamente o conceito de interesse local e, por consequência, reduzir o âmbito das competências municipais asseguradas pela Constituição. O inciso V do art. 59 da Constituição baiana, conforme a redação então questionada, definia os serviços de interesse local como aqueles *“cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais (...)”*, o que, na prática, eliminava a possibilidade de compartilhamento intergovernamental de funções cuja natureza econômica, social ou territorial exige atuação conjunta.

Ao suspender o dispositivo, o STF consolidou a compreensão de que função pública de interesse comum não se confunde com serviço de interesse exclusivamente local, tampouco admite definições meramente territoriais ou autárquicas. Nas palavras da Corte, trata-se de atribuições cuja gestão isolada por um Município seja inviável ou produza efeitos que transcendem seus limites territoriais, demandando, por isso, coordenação federativa.

A esse respeito, confira-se parcialmente o voto⁷:

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo **dependentes, concorrentes, confluentes** ou **integrados** de funções públicas, bem como **serviços supramunicipais**.

(...)

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

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

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer (...)

⁷ ADI nº 1.842/RJ. Ministro relator: Luiz Fux. Plenário. Julgamento: 06/03/2013. Publicação DJ: 16/09/2013.

compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

(...)

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois **a má condução da função de saneamento básico por apenas um Município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região**". (grifos próprios)

O Ministro ainda abordou em seu voto aspectos ambientais, de higiene e saúde pública, economicidade e eficiência no uso de recursos, assim como viabilidade técnica e econômica da execução:

"Por outro lado, a inadequação na prestação da função pública de saneamento básico enseja problemas ambientais e de saúde pública que afetam comunidades próximas, principalmente nos casos em que se verifica o fenômeno da conurbação.

(...)

Com efeito, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de Municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros - por exemplo, aproveitando estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades - como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superavit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo.

(...)

Nesse sentido, a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de Municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos".

O posicionamento exposto no voto do Ministro Gilmar Mendes pode ser considerado paradigmático, sobretudo porque os próprios Ministros da Corte Constitucional vêm reiterando, em julgamentos recentes, que esse é o entendimento mais adequado acerca do que a Constituição define como função pública de interesse comum. A título ilustrativo, tal orientação foi expressamente mencionada pelo Ministro Edson Fachin na apreciação da ADI nº 6.573/AL, ocasião em que consignou:

Em segundo lugar, **a ADI nº 1.842 avança na caracterização do sentido constitucionalmente adequado do interesse comum metropolitano**. Assim, está-se a falar de um conjunto de funções e serviços de caráter transversal, desbordando, **quer por sua natureza comum a mais de um Município, quer pelo reflexo de seus efeitos em mais de um Município**, o quadro constitucional da

municipalidade. O Supremo Tribunal Federal referiu-se expressamente ao saneamento básico como oriundo da competência comum de União, Estados e Municípios, nos termos do art. 23, IX da CRFB/88, e assentou que este serviço público, não raro, extrapola o interesse local. Estaria, portanto, justificada sua gestão integrada, mesmo através da compulsoriedade das regiões metropolitanas.

O STF, além disso, avançou na delimitação do instituto ao enumerar, de forma exemplificativa, situações que, em tese, poderiam configurar uma função pública como sendo de interesse comum, legitimando, por conseguinte, a integração de sua organização, planejamento e execução no âmbito da coordenação federativa compulsória.

A partir desses precedentes, então, a Suprema Corte reafirmou que a Constituição não apenas admite, mas exige a construção de espaços institucionais de coordenação federativa para o exercício dessas funções.

Com esse quadro em mente, porém, cumpre sublinhar um erro usualmente incorrido pelos mais desavisados: muitos se equivocam ao equiparar os conceitos de *interesse comum* (conceito que, constitucionalmente, **não** existe) com o de *funções públicas de interesse comum* – estas últimas previstas constitucionalmente. Essa percepção ignora o sentido específico da expressão funções públicas de interesse comum, adotada pelo § 3º do artigo 25 da Constituição Federal.

Em síntese, as funções públicas de interesse comum são aquelas **expressamente** identificadas no texto da lei complementar estadual que instituiu a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, partindo dos pressupostos definidos nos precedentes do STF. Em razão dela, inclusive, é que se justifica e se compreende quais e o porquê de aquele determinado conjunto de Municípios passar a exercer competência de forma colegiada, com o apoio e participação do Estado-membro.

Ou seja, aplica-se à região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião a célebre regra do *pas de compétence sans texte*: o que não está expressamente previsto na lei complementar estadual instituidora de estrutura intergovernamental compulsória como sua competência não pode ser por ela exercido. Não há “presunção de competência”, salvo as chamadas competências implícitas (“*implied powers*”), que decorrem direta e evidentemente das competências previstas no texto legal.

Aliás, na linha da orientação do Supremo Tribunal Federal, acima aludida, o Estatuto da Metrópole dispõe que a escolha dos Municípios que integrarão a estrutura regionalizada e as funções públicas de interesse comum cabe à lei complementar:

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:

I – os **Municípios que integram a unidade territorial urbana;**

II – os campos funcionais ou **funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;**

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, poderá haver função pública de interesse comum sempre que a lei complementar estadual reconhecer algum caráter de interdependência entre os Municípios⁸, especialmente, para garantir uma prestação mais eficiente, o que pode decorrer de aspectos geográficos (como a localização de bacias), de questões econômicas (necessidade de subsídios cruzados, para atender os Municípios com menores indicadores de renda), de motivos técnicos (como a capacidade institucional e de pessoal) ou quaisquer outras razões que justifiquem uma gestão integrada dos serviços, *para além de eventual compartilhamento de infraestrutura*.

Nesse ponto, deve-se repisar que, no julgamento da ADI nº 6.573/AL, o STF expressamente rejeitou a tese de que, no saneamento básico, a função pública de interesse comum apenas ocorreria em caso de integração das infraestruturas físicas dos Municípios, ao se colocar que *“a simples existência fática*

⁸ Apesar de, até por força de dispositivos do Estatuto da Metrópole (Art. 3º, § 2º, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), a definição de *função pública de interesse comum* e a identificação dos Municípios que integram o agrupamento exigirem a elaboração de estudos técnicos, a jurisprudência constitucional reconhece que a matéria mesmo assim se reveste de forte discricionariedade, pelo que, em sua função de controle, o Judiciário não poderá substituir as opções do legislador complementar estadual. Nesse sentido se posicionou o TJPR quando analisou a constitucionalidade da Lei Complementar nº 237/2021 do Paraná: “É preciso ter em vista que a ADI não é a via adequada para se perquirir acerca da consistência *técnica do estudo que amparou a proposição normativa, já que é descabida a produção probatória. Tampouco se presta para avaliar escolhas políticas legítimas que se inserem nos limites da liberdade de conformação do legislador, porquanto não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no juízo discricionário sobre qual seria a melhor regulamentação a ser dada à matéria*” (TJPR, Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0053958-45.2021.8.16.0000, rel. Desembargadora Ana Lúcia Lourenço).

de um isolamento ou uma de não-integração do sistema de saneamento básico dos Municípios (...) não seria suficiente para impedir a formação da Região Metropolitana”.

Novamente com a palavra, o Supremo:

“CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADIS Nº 6.573 E Nº 6.911. ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ. LEI COMPLEMENTAR Nº 50/2019, DO ESTADO DE ALAGOAS. **SISTEMAS DE SANEMANETO BÁSICO NÃO INTERLIGADOS. AUSÊNCIA DE CONURBAÇÃO. SITUAÇÕES NÃO IMPEDITIVAS DA CONSTITUIÇÃO DE REGIÃO METROPOLITANA. SERVIÇO PÚBLICO DE INTERESSE COMUM METROPOLITANO. AUTONOMIA MUNICIPAL. COMPATIBILIDADE COM A INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS DESDE QUE GARANTIDA A PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL.** TITULARIDADE DO INTERESSE PÚBLICO METROPOLITANO E DO PODER CONCEDENTE. COMPETÊNCIA CONJUNTA. PROIBIÇÃO DE CONCENTRAÇÃO DE PODER DECISÓRIO EM UM ÚNICO ENTEFEDERADO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. ADI Nº 6.573 JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. ADI 6.911 JULGADA PROCEDENTE.

1. **O argumento de que as cidades da Região Metropolitana de Maceió não possuem sistema de saneamento básico integrado**, ou que não se verifica, naquelas localidades, o fenômeno da conurbação **é insuficiente para inquirar a constitucionalidade da Lei Complementar nº 50/2019**, do Estado de Alagoas. Nos termos da jurisprudência dominante neste Supremo Tribunal Federal, são legítimas as regiões metropolitanas criadas por lei complementar estadual, e que se dirijam a agrupamento de Municípios limítrofes com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução no âmbito de funções públicas de interesse comum.” (grifos próprios)

Importante também restar claro que, no saneamento básico, a função pública de interesse comum não se circunscreve apenas ao ciclo de prestação desses serviços. Por isso, induz que seja reconhecida essa função pública de interesse comum se faltar aos Municípios, por exemplo, as condições técnicas ou econômicas para promover a gestão adequada de contratos ou promover regulação que atenda os pressupostos da legislação ou os parâmetros das boas práticas – especialmente os aqueles previstos pelas normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Ainda no tocante ao compartilhamento de infraestruturas, observe-se que o art. 8º, II, da LNSB estabelece que, em sendo o saneamento básico reconhecido como função pública de interesse comum em lei complementar estadual, a titularidade é exercida pelo Estado-membro, em conjunto com os Municípios que

“compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.

O dispositivo referenciado, todavia, precisa ser lido com cautela, especialmente pelos menos experientes com o saneamento básico e sua legislação, eis que o texto confere a impressão de que se adotou interpretação diferente daquela posteriormente fixada pelo STF – isto é, de que funções públicas de interesse comum somente se configurariam quando os Municípios “compartilham efetivamente instalações operacionais”.

Acontece que, a partir dessa interpretação, o excerto destacado do art. 8º, II, da LNSB seria inconstitucional, na medida em que contrariaria a compreensão que o STF conferiu ao texto constitucional, como já mencionado.

Contudo, a inconstitucionalidade em realidade não existe, porque se derivaria apenas da leitura equivocada da lei, e não de seu conteúdo efetivo. Há que se aplicar aqui a orientação, consagrada, de que “[s]empre que for possível, sem fazer demasiada violência às palavras, interprete-se a linguagem da lei com reservas tais que se torne constitucional à medida que ela instituiu ou disciplina”.

Na realidade, o comando legal possui apenas o significado de que, **no caso de instituir região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, todos os Municípios que compartilham a infraestrutura devem ser reunidos em uma mesma estrutura de prestação regionalizada.** Mas não significa que todos os Municípios que integram uma microrregião, por exemplo, devem se utilizar de infraestrutura operacionais comum aos demais Municípios.

Veja-se que essa compreensão equivocada levaria a entender que o legislador federal teria limitado competência que a Constituição outorgou ao legislador complementar estadual – em evidente inconstitucionalidade, até porque retomaria a prática da Constituição anterior, expressamente rejeitada pelo novo texto constitucional, na qual as regiões metropolitanas eram instituídas pelo legislador federal.

Do exposto, resta evidente que não se pode enclausurar a definição de função pública de interesse comum em concepções restritivas – como a tese segundo a qual a função pública de interesse comum dependeria do efetivo compartilhamento de infraestruturas entre os Municípios – *já rechaçada pelo STF*. Ao

revés, a análise deve recair sobre a dinâmica da prestação dos serviços e sobre os seus impactos em todos os Municípios de um agrupamento, independentemente da existência de estruturas físicas compartilhadas. O que qualifica a função pública de interesse comum é, antes de tudo, a transversalidade dos efeitos, e não a topografia das obras.

Por fim, é interessante mencionar que a substituição da locução “serviços públicos” por “funções públicas”, no texto constitucional, foi proposital. Com isso, pretendeu-se ampliar o escopo dos agrupamentos, para não os restringir à categoria formal dos serviços públicos, podendo também alcançar, em princípio, qualquer função administrativa cujo interesse seja supramunicipal.

1.b.3. O elemento territorial

Outro traço distintivo das estruturas compulsórias de regionalização é o elemento territorial, consubstanciado na exigência de que os Municípios integrantes sejam limítrofes. Sob esse aspecto, as estruturas de regionalização compulsórias se distinguem das formas voluntárias, dado que estas admitem a reunião de Municípios que não possuam contiguidade territorial.

A limitação territorial, longe de representar um detalhe formal, reflete a própria lógica operacional da coordenação federativa, voltada à integração de funções públicas de interesse comum. O Estatuto da Metrópole reforça essa concepção ao definir, em seu art. 2º, inciso II, que constitui função pública de interesse comum a *“política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”*.

Isso se deve ao fato de que cada Município não constitui um ente isolado no plano territorial e, por vezes, nem mesmo autossuficiente para executar todas as funções públicas. Nesse sentido, leciona Marcos Juruena Villela Souto, que *“em algumas situações, a divisão espacial descentralizada da prestação desses serviços, afetos que se encontram, por disposição expressa, às municipalidades, poderia causar inconvenientes insuperáveis pelos Municípios, isoladamente, ainda mais se contemplados os Estados-membros, em que se concentram grandes densidades populacionais, gerando uma interpenetração econômica entre Municípios limítrofes, chegar-se-ia, inelutavelmente, à conclusão de que, em vez de prestar,*

*adequadamente, tais serviços, reputados essenciais pelo constituinte, ter-se-ia, isto sim, estabelecido um verdadeiro e completo caos na sua exploração*⁹.

De maneira semelhante, vale também referenciar a posição de Caio Tácito, segundo o qual *“a lei complementar estadual, instituidora da região metropolitana, afirma a íntima correlação de interesses que, em benefício do princípio da continuidade, da produtividade e da eficiência torna unitária e coordenada, em entidade própria, segundo a lei complementar, a gestão de serviços e atividades originariamente adstritos à administração local. (...) O agrupamento de Municípios, gerado em lei complementar específica (antes federal e, agora, estadual), exprime um grau de afinidade e de necessária unidade operacional que sobrepõe aos serviços locais a continuidade de serviços comuns a serem integrados em uma administração única”*¹⁰.

Essas colocações deixam claro que a exigência da continuidade territorial não é uma restrição arbitrária, mas um pressuposto de racionalidade: grandes cidades convivem lado a lado com outras que, muitas vezes, não dispõem de condições para sustentar suas atividades mais básicas. Além disso, existem políticas públicas que transcendem as fronteiras municipais. Não raro, aliás, opera-se o fenômeno da conurbação, a partir do qual as cidades crescem umas sobre as outras, a ponto de se tornarem territorial e funcionalmente indissociáveis, não sendo possível discernir onde termina uma e começa outra.

Em termos objetivos: o processo socioeconômico não coincide com a delimitação político-administrativa dos Municípios, exigindo a incorporação de instrumentos institucionais capazes de refletir a realidade.

Sob essa ótica, o elemento territorial visa justamente garantir que a estrutura compulsória mantenha certa coerência geográfica e socioeconômica, evitando a criação de arranjos artificiais ou descolados da dinâmica de execução conjunta das funções públicas de interesse comum.

A esse respeito, importa mencionar que, no Brasil, o legislador constituinte percebeu cedo a relevância dessa questão. A Constituição de 1937, em

⁹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização, Privatizações, Concessões e Terceirizações. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 145.

¹⁰ Parecer Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual, RDA n. 213, p. 324.

seu art. 29, já previa a possibilidade de agrupamentos de Municípios, em que pese tal previsão não tenha sido implementada. Ignorada pela Carta de 1946, a ideia foi retomada em 1967, a partir de sugestão de Hely Lopes Meirelles, com a introdução da figura das regiões metropolitanas e atribuição à União da competência para reunir em regiões metropolitanas os Municípios pertencentes a uma mesma comunidade socioeconômica, com vistas à realização de serviços comuns. Dispositivo de teor semelhante foi mantido pela Constituição de 1969 (art. 164), e as primeiras regiões metropolitanas do Brasil foram criadas pela Lei Complementar nº 14/1973, que também disciplinou o seu regime jurídico e definiu os serviços de interesse metropolitano¹¹.

A Constituição de 1988, como visto anteriormente, manteve a figura das regiões metropolitanas, mas alterou seu regime jurídico e ampliou o espectro de estruturas regionais, prevendo também as aglomerações urbanas e as microrregiões.

De maneira objetiva, pode-se que o conceito de cada uma dessas três formas regionais é muito semelhante e pouco clarificado pela legislação.

No que concerne às **regiões metropolitanas**, o Estatuto da Metrópole as definia, em sua redação original, como aglomerações urbanas que configurasse uma metrópole, sendo essa o *“espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”* (inc. V).

A redação, porém, impunha limitações significativas à caracterização das regiões metropolitanas e à autonomia dos Estados para instituí-las – praticamente subordinando o legislador complementar estadual à atos da direção do IBGE – e, por esse motivo, em 2018, foi substituída pela definição já existente no âmbito da Constituição Federal¹². Remanesceu, então, na redação atual, a restrição de que os

¹¹ PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 275, p. 125-154, maio/ago. 2017.

¹² Na redação dada pela Lei nº 13.683/2018: *“VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”*.

Estados não podem instituir regiões metropolitanas que contemplem Municípios que não sejam limítrofes.

Ainda segundo o Estatuto da Metrópole, não é possível definir **aglomerações urbanas** quando não estiver presente algum elemento de complementariedade funcional e integração de dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (art. 2º, I). A Lei impôs, portanto, que, para fins de aglomeração urbana, para além do caráter da territorialidade, deve haver, ainda, um dos vetores de complementariedade e integração:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

As **microrregiões**, por seu turno, não foram conceituadas expressamente pelo Estatuto da Metrópole, apesar de se fazer referência à sua incidência – dispõe o art. 1º, § 1º, do Estatuto que o seu regime jurídico deve ser aplicado às microrregiões, no que couber.

Na doutrina, por sua vez, já houve quem se debruçou sobre a matéria, buscando extrair do texto constitucional, da lei e da realidade fática um conceito de regiões metropolitanas e de microrregiões, bem como de aglomerações urbanas. Nesse sentido, José Afonso da Silva, ao delinear as distinções entre as diferentes espécies de agrupamentos urbanos, opina que:

“(...) a região metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo. **As microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana.** Os aglomerados urbanos carecem de conceituação, mas de logo se percebe que se trata de áreas urbanas sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades sede dos Municípios, como na Baixada Santista (em São Paulo), ou não”¹³. (grifos próprios)

O Ministro do STF, Nelson Jobim, ao analisar o tema em voto proferido na ADI nº 1.842/RJ, estabeleceu a seguinte distinção:

¹³ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 290.

“Na REGIÃO METROPOLITANA há uma relação de desigualdade entre os MUNICÍPIOS tendo em vista a ligação entre ‘centro’ e ‘periferia’, entre ‘capital’ e ‘cidades adjacentes’.

Nos AGLOMERADOS URBANOS, a regra é a igualdade econômica e de importância sociopolítica entre MUNICÍPIOS próximos.

Já as MICRORREGIÕES sugerem o agrupamento de MUNICÍPIOS sem o fenômeno da conurbação”¹⁴. (grifos próprios)

Assim sendo, José Afonso da Silva vê que os três diferentes tipos de organização têm como traço distintivo o grau de complexidade, sendo as regiões metropolitanas a espécie mais complexa e as microrregiões as dotadas de menor complexidade. O Ministro Jobim, por seu turno, parte da premissa de que há conurbação entre as duas primeiras, porém com uma cidade-polo evidente na região metropolitana, e menores diferenças entre as cidades conurbadas na aglomeração urbana.

Sem prejuízo das conceituações expostas, fato é que a normatividade incidente sobre as três espécies é, essencialmente, a mesma, dada a natureza compulsória por elas compartilhada¹⁵. Preservam-se, então, aqueles requisitos citados anteriormente – (i) de ordem orgânico-formal: exige-se lei complementar estadual para sua instituição; (ii) numérico: mais de um Município deve estar envolvido; (iii) geográfico: os entes devem ser limítrofes; e (iv) teleológico: a região deve ter por fim integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

I.c Titularidade e o exercício colegiado

No que tange à titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, a disciplina, no texto constitucional, é extraída a partir do critério da predominância do interesse. Nessa linha, o art. 30, incisos I e V, da CF/88, confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

¹⁴ ADI nº 1.842/RJ. Ministro relator: Luiz Fux. Plenário. Julgamento: 06/03/2013. Publicação DJ: 16/09/2013.

¹⁵ Note-se que o próprio texto da Lei nº 13.089/2015 permite essa compreensão, ao estatuir que regiões metropolitanas são aglomerações urbanas que constituem uma metrópole (art. 2, inc. VII) e que a sua disciplina se estende às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas (art. 1º, § 1º, inc. I).

Esse ponto foi, inclusive, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.028, julgada por este Supremo Tribunal Federal, em novembro de 2021. Ainda que a referida ação tenha sido julgada improcedente, ficou pacificado o entendimento, na ocasião, de que **a titularidade é municipal**.

Como já visto, porém, há situações em que a prestação dos serviços transcende o interesse meramente local, seja por razões técnicas, operacionais, ambientais ou econômicas. Para esses casos, o texto constitucional prevê o uso de instrumentos de regionalização, que pode ocorrer de forma voluntária, nos termos do art. 241 da Constituição, mediante consórcios públicos ou convênios de cooperação entre entes federados disciplinados pela Lei nº 11.107/2005, ou, ainda, dar-se de maneira compulsória, por meio da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, por meio de lei complementar estadual, conforme autoriza o § 3º do art. 25 da CF/88.

Nesse contexto, surge a seguinte questão: *como se configura o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico nas hipóteses de regionalização compulsória?* A resposta foi expressamente delineada pela Suprema Corte, na ocasião do julgamento da ADI 1842/RJ, com o “*reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos Municípios e pelo estado federado*” (item 5 da ementa do Acórdão). Logo, se a *titularidade* permanece municipal, o seu *exercício* pode ser colegiado.

O entendimento explanado por esta i. Corte foi trazido para a atual redação do art. 8º, *caput* e incisos I e II, da LNSB:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os **Municípios** e o Distrito Federal, no caso de **interesse local**;

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**.

Desse modo, ao contrário do modelo voluntário, **no compulsório a presença do Estado não só é legítima, como é também necessária**, havendo discussão tão somente quanto ao grau de participação deste. Além disso, a fixação de percentuais de voto e de quóruns qualificados pode ser desenhada de modo a

impedir vetos unilaterais do Estado, equilibrando as forças e evitando a captura decisória por um único ente federativo.

A propósito, foi justamente a verificação dessa predominância objeto do julgamento que motivou a declaração da inconstitucionalidade de dispositivos da lei complementar editada pelo Estado do Rio de Janeiro. O seguinte trecho da ementa do acórdão proferido na ADI 1842/RJ, parte dele já aqui citado, sintetiza bem o entendimento do STF:

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos Municípios e pelo estado federado. **A participação dos entes nesse colegiado não necessita de 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 absoluto¹⁶.

Frente a esse entendimento, a posição hegemônica sobre o tema – sendo inclusive a adotada pela Procuradoria Geral da República no parecer proferido no âmbito da ADI 6.339/BA – é de que o Estado não pode ter a metade ou maioria dos votos no colegiado intergovernamental. Ou seja, a participação estatal há de sempre ser inferior à metade, o que levou a prática a consagrar, para a participação do Estado, o percentual de 40% (quarenta por cento), com algumas raras exceções, a exemplo das microrregiões localizadas no Estado do Rio Grande do Norte, nas quais a participação do Estado no colegiado microrregional se limita a 35% (trinta e cinco por cento) de seu total de votos.

Outrossim, como bem ressaltado no voto do Ministro Joaquim Barbosa, essa forma colegiada de exercício da titularidade demanda a existência de uma estrutura de governança que assegure a participação equilibrada dos entes federativos. Tal estrutura é representada pelo colegiado metropolitano, microrregional ou da aglomeração urbana, ao qual incumbem as deliberações relativas à organização, planejamento e prestação dos serviços públicos de interesse comum.

Posto isso, emerge uma nova questão, atinente quanto à natureza jurídica das estruturas responsáveis pelo exercício colegiado da titularidade.

¹⁶ STF, ADI 1.842, rel. Maurício Corrêa, j. 6/3/2013, trecho da ementa.

I.d Natureza jurídica das estruturas compulsórias

No que se refere à natureza jurídica, importa perceber, desde logo, que não se está diante de novos entes federativos, situados entre os Estados-membros e os Municípios, com poderes e competências próprias. Na realidade, a Constituição foi explícita ao reconhecer como entes federativos somente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios¹⁷.

Assim, em que pese conjugarem funções públicas de interesse comum, as aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e microrregiões não configuram *entes políticos*, razão pela qual, ainda que dotada de personalidade jurídica, sua administração estará necessariamente vinculada aos entes políticos que a compõem – Estados e Municípios. Nessa medida, sempre se estará diante de uma expressão *desconcentrada* (órgão) ou *descentralizada* (entidade) da administração desses entes.

À vista disso, refere-se a tais estruturas compulsórias como entidades de natureza de *autarquia intergovernamental*. Para Pedro Estevam Serrano, essas autarquias são instrumentos administrativos dos quais o Estado-membro pode se aproveitar a fim de, agindo de forma descentralizada, organizar o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as unidades componentes¹⁸.

No âmbito da Suprema Corte, esse entendimento ficou claro no voto do Min. Joaquim Barbosa mencionada ADI 1.842-RJ, quando assentou que da criação da região metropolitana decorre a formação de uma “*nova entidade político-territorial-administrativa*”, de caráter intergovernamental, que passa a exercer a titularidade das funções públicas de interesse comum.

É precisamente nesse sentido que a LNSB, ao tratar do exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico em contextos regionalizados, estabelece que tal exercício se dará em conjunto pelo Estado e pelos Municípios (art. 8º, inc. II), o que revela que a figura colegiada não atua como um terceiro autônomo –

¹⁷ RIBEIRO, Wladimir Antônio; GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Região metropolitana e competência municipal. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no Direito Brasileiro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017. p. 520.

¹⁸ Da região metropolitana. Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 99-140, jul./dez. 2013.

ainda que resguardado das influências do Estado e dos Municípios isoladamente considerados –, mas, sim, como expressão orgânica da administração conjunta dos entes federativos, no exercício compartilhado (*rectius*: colegiado) da titularidade.

Ao final, portanto, a estrutura colegiada – seja enquanto entidade intergovernamental, seja enquanto ente não personalizado – deve ser compreendida como expressão do exercício da Administração Pública dos entes que compartilham o exercício da titularidade dos serviços. Assim, seja por meio da atuação dos “braços administrativos” do Estado-membro ou dos Municípios, seja por intermédio de organização administrativa própria, o que se configura é uma relação jurídica interna da Administração Pública desses entes federativos – um típico caso de atuação *interna corporis* no seio do federalismo coordenado.

Dessarte, os temas enfrentados nesta seção e nas anteriores permitem concluir que: (i) a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico é, em regra, municipal, por se tratarem de serviços de interesse local; (ii) nas hipóteses de regionalização, mediante instituição de regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas, os serviços assumem a condição de *funções públicas de interesse comum*; e (iii) nessa circunstância, a titularidade é exercida de forma colegiada – Estado-membro e Municípios –, por meio de estrutura de governança reconhecida como *autarquia intergovernamental*.

I.e O conteúdo da norma instituidora e o Estatuto da Metrópole

Para concluir esta seção propedêutica, é oportuno tecer algumas considerações sobre a Lei federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), editada com o propósito de regulamentar o art. 25, § 3º, da Constituição Federal e disciplinar a institucionalização e o funcionamento das autarquias intergovernamentais compulsórias.

Inicialmente, porém, é preciso dizer que, para os fins desta Opinião Legal, concentrar-se-á no sentido de simplificar e não adentrar na temática da eventual inconstitucionalidade do diploma, visto que as suas disposições se encontram absolutamente em vigor e, por consequência, produzindo efeitos. Dessa forma, passar-se-á diretamente à análise dos dispositivos do Estatuto¹⁹.

¹⁹ Como já esclarecido, a Carta Magna prevê ser competência dos Estados, e não da União, editar norma legal quanto às estruturas regionalizadas compulsórias. Dessa forma, em sendo o Estatuto

Sucintamente, pode-se dizer que o Estatuto da Metrópole estabelece, entre outras medidas, diretrizes que orientam a instituição de autarquias intergovernamentais compulsórias pelos Estados. Nesse sentido, o mencionado Estatuto trouxe dispositivos que: (i) regulam a instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas (disposições aplicáveis, no que couberem, às microrregiões); (ii) definem os parâmetros e as diretrizes da governança intergovernamental; (iii) estabelecem os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado; e (iv) dispõem sobre a atuação de apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado.

No que se refere à instituição das estruturas compulsória, a questão foi amplamente debatida neste documento, tendo sido demonstrados os requisitos constitucionais para tanto.

Quanto ao conteúdo mínimo das leis complementares estaduais de instituição da estrutura regionalizada, o Estatuto estabelece que, independentemente do tipo de autarquia interfederativa escolhida, a norma instituidora deverá contemplar em seu bojo, por previsão do art. 5:

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:

- I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;
- II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;
- III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e
- IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Especificamente com relação à governança intergovernamental, o Estatuto qualifica-a como *“compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e*

da Metrópole um diploma editado pela União, estaria eivado de séria inconstitucionalidade. Apesar da aparente inconstitucionalidade do Estatuto da Metrópole, o seu conteúdo não chegou a causar incômodos, pelo que não houve arguição de sua inconstitucionalidade, nos aspectos aqui referidos, continuando como legislação em vigor.

articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (art. 2º, IX).

Nessa linha, ao disciplinar a temática da governança intergovernamental, o diploma determina a observância dos seguintes princípios:

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

III – autonomia dos entes da Federação;

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Observa-se, portanto, que o legislador se preocupou em garantir que a governança intergovernamental de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões se efetivasse de forma democrática e representativa, observando as peculiaridades de cada ente da Federação. Não por outra razão, dentre os princípios apontadas como referência, estão o compartilhamento de responsabilidades, autonomia dos entes da Federação e gestão democrática das cidades.

A preocupação em garantir a representatividade dos Municípios que compõem a estrutura regionalizada se justifica pelas origens da regionalização no país. Isso porque, quando a Constituição Federal de 1967 positivou pela primeira vez as regiões metropolitanas, não contava com uma estrutura de governança que zelasse pela representação democrática dos Municípios e, portanto, o que ocorria era que as competências eram concentradas no Estado.

A esse respeito, Wladimir Antônio Ribeiro²⁰ explica como efetivamente funcionavam as regiões metropolitanas naquela experiência legislativa:

²⁰ RIBEIRO, Wladimir Antônio. Regionalização e Autonomia Municipal. São Paulo, 2021. Pág. 7.

A estrutura de governança daquelas regiões metropolitanas previa um Conselho Deliberativo, presidido pelo governador do Estado e por mais cinco membros, um deles escolhido pelo governador em lista tríplice elaborada pelo prefeito da Capital, outro em lista tríplice elaborada pelos demais prefeitos dos Municípios metropolitanos e os três outros membros de sua livre escolha. **Na prática, este modelo servia para transferir para o governo estadual as decisões sobre como deveriam ser exercidas as competências municipais, servindo para viabilizar a centralização de poderes típica daquele período histórico.**

No contexto do autoritarismo centralizador que caracterizava a operacionalização das unidades regionais naquele período, os entes municipais adquiriram uma justificada aversão a compor regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Os Municípios temiam que através desses instrumentos tivessem suas competências usurpadas pelo Estado. Contudo, em 1995, no contexto da Câmara da Reforma do Estado – no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) –, liderada por Bresser Pereira, instituiu a governança interfederativa, tendo como uma de suas metas “[...] *a capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas*”.

Há, de tal modo, uma progressiva mudança no caráter das estruturas regionalizadas. Buscava-se um outro modelo que proporcionasse o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum, sem que as competências dos Municípios fossem transferidas para os Estados. Não por outra razão, o Estatuto da Metrópole, além de prever princípios que devem ser observados na governança interfederativa, também estabeleceu diretrizes específicas. Veja-se:

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais:

I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e

II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados.

É possível notar que há uma atenção especial para a participação dos membros da sociedade civil na gestão das entidades regionais, bem como uma preocupação em garantir o compartilhamento da tomada de decisões. Ora, tais disposições se alinham com o cerne do desenvolvimento regional, que deve considerar as diferenças e particularidades dos entes da Federação que compõem cada unidade regional.

Além da preocupação do legislador em assegurar a efetiva representatividade das municipalidades integrantes da estrutura regionalizada, deve-se lembrar que o STF também já se manifestou para reafirmar a autonomia dos Municípios. Na famosa ADI nº 1.842/RJ, considerações importantes foram feitas pelo Ministro Relator Gilmar Mendes ao avaliar a inconstitucionalidade da transferência ao

Estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum:

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre Municípios e estado. **É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos Municípios.**

É possível concluir que tanto a legislação quanto a jurisprudência caminham no sentido de assegurar o autogoverno e a autoadministração dos Municípios. A prestação regionalizada não busca retirar competências dos Municípios, mas garantir que cada ente possua acesso a recursos e a uma estrutura eficiente para a prestação dos serviços. Nesse sentido, há um empoderamento dos Municípios que poderão compartilhar estruturas e experiências bem-sucedidas na prestação dos serviços, sem, no entanto, perder espaço no processo decisório.

Adiante, em termos de procedimento, o Estatuto da Metrópole impôs, ainda, a observância de elaboração de *estudos técnicos de regionalização* precedentes e a realização de *audiência pública*, que envolva todos os Municípios pertencentes à unidade territorial (art. 3º, § 2º).

No âmbito do saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020 conferiu às entidades reguladoras competência para autorizar a dilação dos prazos de universalização dos serviços públicos quando estudos técnicos demonstrarem a inviabilidade econômico-financeira da prestação regionalizada, mesmo com o agrupamento de Municípios, no art. 11-B, § 9º, LNSB, desde que atendidos certos requisitos e não seja ultrapassado o prazo de 1º de janeiro de 2040.

Observe-se, então, a relevância que ganham referidos estudos, especialmente em seus aspectos econômico-financeiros, para fins de definição das estruturas de regionalização, uma vez que fundamentarão não apenas a justificativa para o agrupamento dos Municípios (nos termos da orientação do STF), mas, também, para indicar a viabilidade ou inviabilidade de cumprimento das metas de universalização.

Adicionalmente, o Estatuto estabelece os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado que poderão ser utilizados pelas estruturas regionalizadas, dentre as quais cita os planos setoriais interfederativos, convênios de cooperação e as parcerias público-privadas.

II. Proposta estruturada para o Mato Grosso do Sul

II.a Natureza Jurídica

Conforme explorado no Item I.a. desta Opinião Legal, o §3º do art. 25 da Constituição Federal permite aos Estados a instituição de *“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”*.

Especificamente quanto à formação das microrregiões, tem-se, em linha com o que leciona José Afonso da Silva, a organização de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana.

Não obstante eventuais distinções conceituais, fato é que, no âmbito da regionalização para prestação dos serviços públicos de saneamento básico, as microrregiões são tratadas de forma equiparada às aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas.

Essa condição é revelada especialmente pela Lei Nacional de Saneamento Básico ao definir a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião igualmente como unidades instituídas pelos Estados mediante lei complementar, compostas por agrupamento de Municípios limítrofes e instituídas nos termos do Estatuto da Metrópole (alínea “a”, VI, do art. 3º da LNSB).

Releva-se, ainda, que referidas estruturas de regionalização compartilham não apenas formas de organização e finalidades semelhantes, mas também a mesma natureza jurídica.

Como visto antes, as estruturas de regionalização compulsória — como a microrregião — não configuram novos entes federativos autônomos, o que é natureza exclusiva da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por previsão constitucional. Por conseguinte, ainda que conjugue função pública de interesse comum, a microrregião carece de autonomia política e, portanto, sua administração está sempre vinculada aos entes políticos (Estados e Municípios) que a integra.

Isso significa que não se propõe a criação de uma estrutura estatal com novos servidores e novas sedes, mas sim a alocação do aparato estatal que já possui competência para tanto, em prol do correto funcionamento da microrregião – daí se falar em *autarquia de integração*.

Em outras palavras, é justamente em razão dessa vinculação administrativa e da ausência de autonomia política que tal estrutura compulsória assume a forma de entidade de natureza de autarquia intergovernamental.

Com base nesse entendimento, sugere o Anteprojeto de Lei a criação de uma autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, bem como personalidade jurídica de Direito Público – a *Microrregião de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso do Sul (MSB)*.

O Anteprojeto estabelece que a instituição da MSB, sua estrutura de governança e atribuições, serão estruturadas em consonância com os princípios da autonomia municipal, cooperação intergovernamental, coordenação federativa e sustentabilidade (caput, art. 1º). Essa disposição fundamental deve refletir-se em toda a estrutura legislativa, notadamente no que concerne ao funcionamento dos órgãos de governança e à definição das funções públicas de interesse comum.

Complementarmente, a proposta de texto legislativo também abrange, no §2º do art. 2º, condição que, como exarado acima, é própria dessas autarquias de integração: a ausência de estrutura administrativa ou orçamentária própria. Assim, a MSB exercerá suas atividades administrativas por meio derivado, ou seja, mediante o auxílio ou compartilhamento da estrutura administrativa e orçamentária dos entes da Federação que as integram ou sejam com ela conveniados, notadamente entidades ou órgãos técnicos e jurídicos integrantes da Administração Pública Estadual ou Municipal.

A partir disso, faz-se necessário não só delimitar as funções públicas de interesse comum, bem como estruturar os órgãos de governança da autarquia intergovernamental, esses responsáveis por emitir decisões de caráter vinculante, garantindo o pleno funcionamento dessas estruturas regionalizadas em sinergia com sua natureza jurídica e os objetivos constitucionais.

II.b Funções públicas de interesse comum

Como já abordado pela Opinião Legal *in casu*, o propósito fundamental da instituição de uma microrregião é promover a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum, ou seja, aquelas que ultrapassam os limites e capacidades isoladas de cada Município.

Dessa forma, poderá haver função pública de interesse comum sempre que a lei complementar estadual reconhecer algum caráter de interdependência entre os Municípios, especialmente para garantir uma prestação mais eficiente, o que pode decorrer de aspectos geográficos, de questões econômicas, de motivos técnicos ou quaisquer outras razões que justifiquem uma gestão integrada dos serviços, transcendendo a simples necessidade de compartilhamento de infraestrutura.

Nesse sentido, rememora-se que, no saneamento básico, a função pública de interesse comum ultrapassa o ciclo de prestação de serviços, alcançando, entre outros, condições técnicas ou econômicas para promover a gestão adequada de contratos ou promover regulação que atenda os pressupostos da legislação ou os parâmetros das boas práticas.

Considerando que as funções públicas de interesse comum são aquelas expressamente identificadas no texto da lei complementar, determina o art. 3º do Anteprojeto de Lei que são funções públicas de interesse comum da Microrregião de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso do Sul o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou contratada, dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de resíduos sólidos urbanos.

Nota-se que essa delimitação implica diretamente no alcance da norma. Nos termos do parágrafo único, inciso III do art. 1º do Anteprojeto, o disposto no diploma se aplicará não só àqueles que integram a Microrregião de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso do Sul, ou com elas conveniados, mas também às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, **“que com ela se relacione no que concerne às funções públicas de interesse comum previstas no art. 3º”**.

Uma vez delimitadas, as funções públicas de interesse comum refletirão nas finalidades da autarquia intergovernamental (art. 4º do Anteprojeto), bem como nas atribuições do Colegiado Microrregional (art. 7º do Anteprojeto).

Positiva o caput do art. 4º do Anteprojeto a finalidade da MSB em exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum previstas na lei. Isso envolve, na prática, atividades de aprovação de objetivos, metas e prioridades de interesse regional, apreciação de planos, programas e projetos, aprovação e encaminhamentos de planos plurianuais e comunicação aos órgãos e entidades federais que atuem no território da autarquia sobre as deliberações dos planos (incisos I, II, III e IV do art. 4º do Anteprojeto).

Além disso, constitui também finalidade da MSB “viabilizar a destinação final ambientalmente adequada e apoiar as associações ou cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (inciso V do art. 4º), em atendimento às diretrizes legais relacionadas ao serviço público de manejo de resíduos sólidos, em especial a Lei federal nº 12.305/2010.

Em termos de atribuições conferidas ao Colegiado Microrregional, tem-se as funções públicas de interesse comum como um verdadeiro “fio condutor” dos trabalhos – ou seja, suas competências são exercidas conforme a delimitação das funções públicas de interesse comum estabelecidas no art. 3º.

Portanto, apesar de não serem mencionadas expressamente em cada atribuição conferida ao Colegiado no art. 7º do Anteprojeto de Lei, é notório que nenhuma atividade realizada por esse órgão deliberativo, ou mesmo os outros que integram a estrutura de governança, poderá se desvirtuar do objeto das funções públicas de interesse comum, assim como das finalidades positivadas no art. 4º.

II.c Órgãos de governança

A estrutura de governança sugerida para a Microrregião de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso do Sul é baseada em quatro órgãos de caráter permanente: o Colegiado Microrregional, o Comitê Técnico, o Conselho Participativo e o Secretário-Geral (art. 5º do Anteprojeto de Lei).

Essa composição tem por objetivo que as decisões sejam tomadas de forma democrática e dentro dos interesses da autarquia intergovernamental, em um movimento em prol do empoderamento dos Municípios nos processos decisórios que envolvem a estrutura regionalizada.

Observa-se, inclusive, que a estrutura de governança proposta na forma do Anteprojeto segue o mesmo racional de microrregiões já instituídas, como é o caso dos estados do Ceará, Paraná, Roraima, Espírito Santo, Goiás, Piauí, Paraíba, entre outros - revelando-se como boa prática no setor e elemento essencial para a operacionalização da autarquia intergovernamental.

Inicialmente, cumpre explicar que o Colegiado Microrregional constitui instância máxima deliberativa da autarquia intergovernamental, congregando representantes de todos os entes da Federação que a compõe – um representante de cada Município (os Prefeitos) e um representante do Estado (o Governador), mas com peso de votos proporcionais a critérios populacionais, conforme o §1º do art. 6º do Anteprojeto de Lei.

Na prática, é nele que será exercida a titularidade dos serviços públicos convertidos em funções públicas de interesse comum, de modo que esta (titularidade) não é meramente transferida de um ente a outro, mas sim compartilhada na forma da governança da Microrregião, e, portando, desempenhada conjuntamente, como já mencionado.

O exercício da titularidade pelo órgão Colegiado foi chancelado pelo STF em 2013 no transcurso do julgamento da ADI 1.842-RJ²¹, mencionada em oportunidades anteriores nesta Opinião Legal (itens I.b e I.d). Neste item, torna-se mais uma vez oportuno destacar o entendimento da Corte Superior quanto ao cabimento do exercício da titularidade na conforma colegiada:

No julgamento da ADI nº 1.842, a Corte se posicionou sobre a titularidade do interesse público metropolitano, afastando as posições extremadas que alocavam esta titularidade quer seja no Município, quer seja no conjunto de Municípios, quer seja no Estado-federado. **Prevaleceu a tese da competência e da titularidade conjuntas, a qual implica que deva existir, no seio da região metropolitana, estrutura colegiada assecuratória da participação dos Municípios.** Ainda que o Supremo Tribunal Federal não tenha definido, de maneira positiva, o desenho institucional a ser adotado pelas regiões metropolitanas, assentou-

²¹ ADI 1.842-RJ. Rel. Min. Luiz Fux, julgamento virtual em 20 de nov. de 2020.

se a proibição de que as instituições colegiadas concentrem poder decisório em um só ente-federado.

Deve-se registrar que a forma de estruturação da titularidade contribui para fortalecer o próprio exercício da competência municipal. A reflexão coletivizada dos entes federados permite maior racionalização dos investimentos e coordenação das ações locais, uma vez que os Municípios realizam intervenções que impactam os demais integrantes, tornando indispensável a articulação das decisões e o planejamento compartilhado.

As atribuições do Colegiado Microrregional são delineadas pelo art. 7º do Anteprojeto, e envolvem, por exemplo, a instituição de diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, a definição da forma de gestão administrativa da autarquia intergovernamental, a aprovação de planos regionais e a elaboração e alteração do Regimento Interno da autarquia intergovernamental, entre outros.

Por sua vez, o Comitê Técnico consiste em um colegiado menor, mas ainda representativo, na medida em que seus membros são indicados pelo Estado e pelos Municípios.

Trata-se, como se verá adiante, de órgão estratégico dentro da estrutura de governança, pois é no âmbito do Comitê Técnico que se constroem e amadurecem as decisões que serão posteriormente deliberadas pelo Colegiado Microrregional.

No caso de Mato Grosso do Sul, o Comitê Técnico da MSB será composto por oito representantes dos Municípios (esses eleitos pelos representantes dos respectivos Municípios em assembleia do Colegiado Microrregional) e por três representantes do Estado, conforme determinado no inciso II do art. 5º do Anteprojeto.

A distribuição de participação, à semelhança do modelo adotado para o Colegiado Microrregional no sentido de resguardar o equilíbrio federativo, assegura que nenhum ente exerça controle exclusivo sobre as deliberações. Conquanto a estrutura do Comitê preveja a participação do Estado, é inegável o caráter majoritariamente municipal de sua composição, o que, por sua vez, reflete uma motriz institucional orientada ao fortalecimento da autonomia local e ao prestígio dos Municípios na governança dos serviços de saneamento básico.

A relevância do órgão é observada no inciso I, do art. 19 do Anteprojeto, pelo qual o Comitê tem por finalidade apreciar previamente as matérias incluídas na pauta das reuniões do Colegiado, com exceção apenas das matérias de urgência.

Por deterem composição majoritária, os Municípios desempenham um papel estratégico na filtragem técnica dessas deliberações, assumindo destaque na providência dos estudos técnicos para a fundamentação dos pareceres (inciso I, do art. 19 do Anteprojeto), e na criação de Grupos de Trabalho – os quais contam com a possibilidade de admissão de entidades públicas ou privadas (§ 2º do art. 19 do Anteprojeto de Lei).

A importância dessa atribuição já foi referendada pelo jurista Eros Grau em parecer acostado em petição da ADI 6.339-BA²², no qual analisou-se o modelo das microrregiões. A partir da experiência que discutiu a regionalização do saneamento no Estado da Bahia, o parecer reforçou a adequação do modelo e o papel estruturante da participação municipal nos Comitês Técnico. Aludindo aos comandos legais da respectiva norma, o jurista dispõe que:

*Todas as decisões dos colegiados microrregionais condicionam-se à deliberação prévia dos Comitês Técnicos (artigo 6º, I) que são titulares da atribuição de convocar o Conselho Participativo quando necessário (artigo 6º, II). Mais, **(i) os Comitês Técnicos definem a pauta dos colegiados microrregionais, (ii) garantem a participação popular e, por conta de votos majoritariamente municipais** (artigo 5º, II), **(ii) que toda e qualquer discussão e decisão do colegiado microrregional será definida e chancelada previamente, pelos Municípios no Comitê Técnico.***

Além disso, também constituem atribuições do Comitê Técnico assegurar, nos assuntos relevantes, a prévia manifestação do Conselho Participativo, bem como o exercício das competências necessárias à gestão da autarquia intergovernamental, salvo àquelas atribuídas ao colegiado (art. 19, incisos II e II do Anteprojeto de Lei).

Por seu turno, instituído na forma do inciso III do art. 5º do Anteprojeto, o Conselho Participativo tem como objetivo aproximar representantes da sociedade e do setor de saneamento básico das atividades e decisões das Microrregiões, agindo como uma espécie de “controle social”.

²² Documento comprobatório juntado na petição n.º 840/2021 da ADI nº 6.339-BA. Rel. Luís Roberto Barroso, juntada em 11 jan. 2021.

Nos termos do art. 47 da Lei Nacional de Saneamento Básico, o controle social dos serviços públicos de saneamento básico por órgão colegiado tem o dever de assegurar a representação dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, bem como dos usuários e das entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor.

Com isso em vista, propõe o Anteprojeto de Lei a seguinte composição:

III - o Conselho Participativo, composto, nos termos do art. 47 da Lei Nacional de Saneamento Básico, por:

- a) três representantes da Associação dos Municípios do Mato Grosso do Sul – ASSOMASUL;
- b) dois representantes da Secretaria de Estado responsável pela política pública de saneamento básico;
- c) três representantes dos prestadores dos serviços;
- d) dois representantes dos usuários dos serviços, sendo um dos usuários residenciais e outro representante dos usuários não residenciais;
- e) um representante da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Seção Mato Grosso do Sul;
- f) um representante de organizações da sociedade civil relacionadas ao setor de saneamento básico; e
- g) um representante de associação de defesa do consumidor.

Para concretização da participação social dentro da MSB, o art. 20 do Anteprojeto de Lei prevê cinco atribuições para o órgão, sem prejuízo de outras atribuições serem estabelecidas através de regimento interno.

São atribuições Conselho Participativo previamente definidas no Anteprojeto a elaboração de propostas para apreciação das demais instâncias da autarquia intergovernamental, a apreciação de matérias relevantes previamente à deliberação do Colegiado especialmente aquelas que se refiram ao planejamento, à escolha do regulador e à prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Ademais, no âmbito da participação coletiva, também se configura atribuição do Conselho a proposição da criação de Grupos de Trabalho, e a

convocação de audiências e consultas públicas sobre matérias sob sua apreciação. Em relação a sua governança interna, deverá o Conselho Participativo escolher, por mais da metade dos votos, um de seus membros para coordená-lo.

Por fim, o Secretário-Geral, figura essencial para garantir o andamento dos trabalhos da MSB, é o representante legal da autarquia intergovernamental, cumprindo-lhe dar execução às deliberações do Colegiado.

Eleito pelo Colegiado dentre os membros do Comitê Técnico (§2º do art. 23 do Anteprojeto de Lei), o Secretário-Geral participará, sem voto, de todas as reuniões do Colegiado e de suas unidades de gestão, sendo o responsável pelo registro e publicidade das atas.

Ao Secretário-Geral também é designada a função de presidir o Comitê Técnico (§1º do art. 19 do Anteprojeto de Lei), sendo seu voto computado nas reuniões desse órgão somente em caso de empates (§4º do art. 23 do Anteprojeto).

Por fim, quanto à fase de operacionalização dos órgãos de governança, é importante mencionar que enquanto não for instalado o Comitê Técnico, o Secretário de Estado responsável pela política do meio ambiente (Secretário-Geral interino) acumulará suas funções, ao passo que, até que seja constituído o Conselho Participativo, o Comitê Técnico acumulará suas funções (art. 30).

No mesmo sentido, prevê o Anteprojeto que as estruturas administrativas e regulatórias existentes continuarão exercendo suas atribuições até que a instalação da autarquia intergovernamental permita a plena transição, garantida a continuidade dos serviços e dos contratos.

II.d Composição dos entes federativos

II.d.1. Da Microrregião única

O Anteprojeto de Lei foi estruturado para abranger a totalidade do Estado de Mato Grosso do Sul – não discriminando nenhum Município da regionalização. Assim, comporá a Microrregião de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso do Sul os setenta e nove Municípios sul-mato-grossenses, ao lado do Estado.

A divisão proposta, tanto em relação ao tipo de autarquia, quando em relação à sua composição, contempla fundamentos geográficos, econômico-financeiros e institucionais que garantem a viabilidade da reestruturação da regionalização dos serviços públicos de saneamento básico no Estado.

Inicialmente, convém destacar que a estruturação em uma MSB está diretamente alinhada com os requisitos legais necessários à sua constituição - conforme exigido pela Constituição Federal e pela LNSB, os Municípios que integram referida autarquia intergovernamental são limítrofes e integrados para organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum.

Em termos técnicos, a organização em uma única microrregião revela-se solução para atendimento do requisito de viabilidade econômico-financeira da estrutura, nos termos da LNSB e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Fracionar os Municípios em inúmeras microrregiões comprometeria o cerne da regionalização: alcançar a universalização dos serviços públicos de saneamento básico através da coordenação e da cooperação interfederativa.

Importante pontuar, ainda que essa forma de estruturação, de uma única microrregião, já foi adotada por outros Estados – como são os casos do Espírito Santo, Pará, Piauí, Amazonas, Rondônia e Roraima – e foi endossada em decisão recente, de agosto deste ano, da Presidência da Suprema Corte. Ao analisar um conflito decorrente da insubordinação de um Município paraense em se submeter à decisão de microrregião única, o Ministro Luís Roberto Barroso enfatizou o fundamento técnico e econômico da reunião de todos os Municípios e a prevalência do interesse comum versado pela universalização:

Nesse cenário, a exclusão do Município de Parauapebas do Bloco D da Concorrência Pública Internacional no 002/2024 representa grave lesão à ordem pública. Segundo informa o Estado requerente, o estudo técnico de viabilidade econômico-financeira, elaborado com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), **concluiu que a criação de uma única microrregião é a alternativa mais viável para alcançar a universalização dos serviços até 2033**, demandada pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico.²³

Ademais, do ponto de vista técnico, a constituição de uma única microrregião permite enfrentar, de forma mais racional e estruturada, desafios que

²³ STF. Suspensão de Tutela Provisória n. 1.077/PA, medida cautelar, relator Ministro Luís Roberto Barroso, j. 04/08/2025

extrapolam a capacidade isolada e os limites territoriais de cada Município, tais como: a gestão de mananciais comuns; eventual compartilhamento de infraestruturas; a definição de padrões tarifários e regulatórios coerentes; e a implementação de soluções integradas de resíduos que dependem de escala.

Importante ressaltar que muitos dos elementos críticos que compõem essa política pública são interterritoriais. Exemplos típicos incluem rios que atravessam múltiplos Municípios, aquíferos compartilhados, bacias hidrográficas integradas. A gestão isolada por parte de cada Município, nesses casos, tende a gerar assimetrias, sobreposições, conflitos de uso e ineficiências, o que justamente fundamenta a criação de uma unidade de coordenação intergovernamental não apenas do ponto de vista da prestação – mas para a criação de uma estrutura efetiva para todas as atividades que compõem essa política pública.

Além disso, do ponto de vista jurídico-institucional, a configuração em uma única microrregião facilita a gestão da governança ao concentrar, em uma única instância, as competências decisórias relativas ao planejamento, à organização, à prestação e à regulação dos serviços de saneamento básico em escala regional. Essa centralização reduz a complexidade administrativa, evita sobreposições de instâncias e promove maior clareza na distribuição de responsabilidades entre Estado, Municípios e demais atores envolvidos.

A existência de um arranjo institucional unificado também fortalece a capacidade de articulação entre políticas públicas correlatas – como gestão de recursos hídricos, meio ambiente, desenvolvimento urbano, entre outros - que naturalmente se conectam ao saneamento básico e demandam tratamento integrado. Em uma única microrregião, decisões sobre captação em mananciais compartilhados, operação de sistemas integrados, manejo de áreas de preservação permanente ou gestão de riscos ambientais podem ser deliberadas de forma coordenada, evitando conflitos entre diferentes estruturas regionais ou entre blocos com prioridades divergentes.

Ademais, o agrupamento de todos os Municípios em uma MSB considerou ainda a atual conformação da prestação dos serviços de saneamento básico no Estado. Considerando a diversidade de prestadores que atuam no Estado, sendo um deles a SANESUL, que mantém a prestação em 68 (sessenta e oito) Municípios do Estado, o fracionamento em “blocos” dificultaria a tomada de decisões

que, por sua natureza, demandam uniformidade e coordenação entre todos os entes que compartilham o mesmo prestador. Assim, a unificação evita a dispersão de diretrizes e assegura maior coerência operacional entre entes que integram o modelo de prestação regionalizada.

O Anteprojeto de Lei propõe, assim, de maneira expressa, nos termos do permitido pelo art. 6º, § 13, Decreto nº 11.599/2023²⁴, que *“poderão existir, na autarquia intergovernamental, diferentes entidades reguladoras e prestadores de serviços”* (art. 15).

Ademais, o anteprojeto de lei proposto tem como premissa o respeito aos atos jurídicos perfeitos e às condições pré-existentes, preservando tanto os investimentos já realizados quanto aqueles previstos ou em execução. Essa diretriz é expressamente reforçada em diversos dispositivos, que garantem segurança jurídica aos entes envolvidos e estabilidade à política pública. Nesse sentido, destacam-se:

Art. 3º (...)

Parágrafo único. No exercício das funções públicas de interesse comum mencionadas no caput, a Microrregião deve assegurar:

(...)

IV - a proteção à confiança legítima, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e aos investimentos, públicos e privados, realizados ou em curso.

Art. 7º (...)

(...)

§ 2º As competências atribuídas ao Colegiado Microrregional previstas neste artigo não poderão ser exercidas para prejudicar o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito.

Art. 12 Os Municípios que possuam prestadores locais ou intermunicipais, institucionalizados como autarquia ou como

²⁴ Art. 6º (...) § 13. A prestação integrada a que se refere o caput pressupõe uniformização da regulação e da fiscalização e a compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à universalização dos serviços, **podendo, quando a legislação de criação da estrutura de prestação regionalizada prever, existir prestadores distintos dentro da mesma estrutura, a critério da respectiva entidade de governança interfederativa. (grifos próprios).**

órgão da administração direta ou indireta que estejam em funcionamento há pelo menos 24 (vinte e quatro) meses da data de publicação desta Lei, não poderão ter a forma de prestação alterada por decisão da autarquia intergovernamental, salvo se houver, em assembleia, voto favorável dos representantes legais dos Municípios a que se vinculam.

Art. 13 Os municípios que possuírem contratos de concessão de serviço público licitados na forma da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e assinados antes da publicação desta Lei Complementar não poderão ter a forma de prestação alterada por decisão da autarquia intergovernamental, inclusive mediante alteração de atribuições, delegações ou centralizações, salvo se houver, em assembleia, voto favorável dos representantes legais dos municípios a que se vinculam.

II.d.2. Composição nos órgãos de governança

Uma vez constituída a autarquia intergovernamental, a sua composição é primariamente projetada no órgão colegiado. Nos termos do inciso I do art. 5º do Anteprojeto, o Colegiado Microrregional é composto pelos Municípios e pelo Estado de Mato Grosso do Sul. A representação nesses órgãos será realizada, respectivamente, pelos Prefeitos dos Municípios e pelo Governador do Estado.

Nos termos do art. 6º do Anteprojeto, o Colegiado Microrregional somente poderá deliberar com a presença de representantes de entes da Federação que, somados, detenham mais da metade do número total de votos do órgão.

Em termos práticos, a distribuição dos votos foi estruturada com base em modelo hegemônico de governança intergovernamental, que busca preservar o princípio da autonomia dos entes federados, consagrado no artigo 18 da Constituição Federal.

Conforme os incisos I e II do §1º do artigo 6º do Anteprojeto, é estabelecida a proporção de 60% dos votos para os Municípios e 40% para o Estado, assegurando maior representatividade municipal nas deliberações. Nota-se que essa proporção de votos já foi adotada em diversos estados, como Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Roraima e Sergipe, o que demonstra a segurança efetiva da distribuição.

Esse arranjo institucional foi chancelado, inclusive, em decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), no julgamento da Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 0053958-45.2021.8.16.0000²⁵. Na ocasião, a Desembargadora Relatora Ana Lúcia Lourenço reconheceu a conformidade constitucional da distribuição de votos entre Estado e Municípios no âmbito do colegiado microrregional na forma supramencionada. É o que se depreende do texto:

De outro giro, também **não há inconstitucionalidade** no art. 5º, incs. I e II e § 1º da Lei, segundo os quais, no âmbito do Colegiado Microrregional (instância máxima da entidade intergovernamental), **o Estado do Paraná terá 40% do número total de votos e os Municípios terão 60%, proporcionalmente à sua população**. Em linha com o já referido entendimento do STF, ao menos em tese, **o ente estadual não concentra a maioria do número de votos e, portanto, não pode definir sozinho os rumos das deliberações colegiadas, preservando-se participação dos Municípios no âmbito da gestão compartilhada**. Em outros termos, ainda que o interesse comum não seja a soma algébrica dos interesses locais, tal conformação torna possível aos Municípios paranaenses, titulares originários dos serviços de saneamento, o exercício das prerrogativas de autogoverno e autoadministração, em harmonia com a construção das pautas de interesse comum, sem prejuízo da participação do Estado do Paraná participar em cada microrregião (grifos nossos)

No mesmo sentido entendeu o então presidente da Suprema Corte, Ministro Luís Roberto Barroso, ao apreciar a lei de criação da Microrregião de Águas e Esgoto do Pará:

Além disso, a divisão do poder decisório na governança da microrregião **não parece incorrer no vício de inconstitucionalidade** reconhecido em casos anteriores, em que se atribuía 60% dos votos ao Estado na instância colegiada deliberativa (ADIs 6.573 e 6.911, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. em 16.05.2022). Na microrregião em questão, **o Estado do Pará detém 40% dos votos, enquanto o conjunto dos 144 Municípios que a integram detém 60%, divididos entre eles de forma proporcional à sua população. Conforme esta Corte apontou no julgamento da ADI 1.842, o “parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre Municípios e estado**²⁶.

Ademais, é necessário salientar que a proporção sugerida reflete aspecto inerente à instituição da autarquia intergovernamental, a contemplação do Estado nas tomadas de decisão. Reforça-se que, nos termos referendados pelo STF, *“[o] mencionado interesse comum não é comum apenas aos Municípios envolvidos,*

²⁵ TJPR - Órgão Especial. Autos nº 0053958-45.2021.8.16.0000. Rel. Desembargadora Ana Lúcia Lourenço. J. 05 de jun. de 2023.

²⁶ STF. Suspensão de Tutela Provisória n. 1.077/PA, medida cautelar, relator Ministro Luís Roberto Barroso, j. 04/08/2025

*mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano*²⁷, de modo que a participação do Estado não é apenas admitida, como exigida.

A divisão proposta, portanto, prestigia os princípios do compartilhamento de responsabilidades e de gestão, da autonomia dos Entes da Federação, todos expressos no art. 6º, II e III da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), incentivando práticas democráticas e dialógicas.

A partir dessa distribuição, a nova regionalização foi elaborada de modo que cada um dos Municípios sul-mato-grossenses detenha ao menos um voto (art. 6º, §1º, inc. II do Anteprojeto), e que o total de votos (portanto, contemplados os votos atribuídos por pesos) reflita a proporção da população de cada ente municipal em relação à autarquia intergovernamental.

Conquanto disposições semelhantes encontrem respaldo na adoção por outros modelos microrregionais, o sistema de atribuição de pesos para os Municípios constitui molde particular ao caso de Mato Grosso do Sul. No Anteprojeto de Lei, a concretização de tal mecanismo é apresentada da seguinte forma:

Art. 6º -----

(...)

II - cada município do Estado terá direito a pelo menos um voto, nos termos do Anexo II desta Lei Complementar, dentre os 60% (sessenta por cento) de votos restantes, com os pesos especificados a seguir, conforme a estimativa populacional oficial anual publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou por outra entidade federal que venha a substituí-lo:

- a) **peso 4 para Município com população maior que 51 (cinquenta e um) mil habitantes;**
- b) **peso 3 para Município com população entre 51 (cinquenta e um) mil e 40 (quarenta) mil habitantes;**
- c) **peso 2 para Município com população entre 40 (quarenta) mil e 30 (trinta) mil habitantes;**
- d) **peso 1 para Município com população inferior a 30 (trinta) mil habitantes.**

A adoção de um “sistema de pesos” mostra-se necessária diante da expressiva diferença populacional revelada entre os Municípios que compõem a Microrregião.

²⁷ ADI nº 1.842/RJ. Rel. Luiz Fux. Rel para Acórdão Gilmar Mendes, julgado em 06 de março de 2013.

De acordo com a última estimativa do IBGE (2022), o Município de Campo Grande detém a maior população do Estado, com cerca de 898.100 habitantes, o que representa um percentual significativamente superior ao demais Municípios. Para ilustrar, verifica-se que os Municípios que o sucedem em termos populacionais, quais sejam, Dourados e Três Lagoas, abrigam populações de 243.367 e 132.152 habitantes respectivamente, enquanto Municípios de menor porte chegam a abrigar 3.539 pessoas, como é o caso do Município de Figueirão.

Considerando essa realidade, e com o objetivo de mitigar uma concentração (na prática) “desproporcional” de votos no Município de Campo Grande, adotou-se o sistema ponderado, equilibrando a representatividade dos integrantes do Colegiado, sem, todavia, afastar as regras de proporcionalidade populacional.

Cumpre registrar que, embora particular ao contexto sul-mato-grossense, o racional do modelo não é inédito, tendo sido empregado na estruturação das Unidades Regionais de Água e Esgoto (URAEs) do Estado de São Paulo.

Por meio do Decreto estadual nº 66.289/2021, que regulamenta a Lei estadual nº 17.383/21, responsável pela criação das unidades regionais de saneamento básico em São Paulo, estabeleceu-se, no parágrafo único do artigo 4º, participação municipal proporcional nas deliberações da instância executiva. Nesse caso, foram atribuídos votos ponderados com variação de 1 a 4, de acordo com o porte populacional dos Municípios, conferindo maior equilíbrio nas decisões.

Em suma, ressalta-se que distribuição sugerida deve guardar estreita relação com os dados populacionais de determinado agrupamento interfederativo, garantindo o equilíbrio entre Estado e Municípios e assegurando a representatividade de todos os integrantes e a participação coerente nas decisões, por meio da distribuição proporcional e/ou ponderada de votos.

II.e Unidades de Gestão

Outro aspecto de grande relevância na reestruturação da regionalização do Estado de Mato Grosso do Sul é a contemplação, pelo Anteprojeto de Lei, das chamadas “unidades de gestão”, instituídas na forma do art. 18.

As unidades de gestão foram admitidas com o objetivo de assegurar o pleno funcionamento das atividades deliberativas da autarquia intergovernamental, promovendo maior eficiência e celeridade nos trabalhos.

Isso pois, considerando a amplitude do Colegiado, composto por um representante de cada Município que compõe a autarquia (os prefeitos) e um representante do Estado de Mato Grosso do Sul (o Governador), os integrantes da MSB se deparam com questões sensíveis, como a dificuldade de reunião em alta frequência e a ausência de viabilidade para debates muito específicos e aprofundados – gerando a necessidade de criação de foros de menor porte.

Vale mencionar, nessa oportunidade, que justamente diante dessas dificuldades que é estruturado, por exemplo, o Comitê Técnico. Formado por um número significativamente menor de representantes, o Comitê possui configuração que permite a criação de Grupos de Trabalho, com a admissão de autoridades e aprofundamento de temas mais técnicos.

Assim, sendo o papel de um titular de serviço público multifacetado, abrangendo um espectro amplo de responsabilidades que se estende desde a esfera estratégica até a operacional, desde assuntos de interesse geral até assuntos de interesse localizado, de uma determinada porção territorial, tem-se, na estrutura da autarquia intergovernamental, a viabilidade de criação foros como o Comitê Técnico e as unidades de gestão.

Apesar do modelo de unidades de gestão ter sido estruturado com base nas particularidades do Estado de Mato Grosso do Sul, tem-se atualmente inúmeros exemplos de criação de órgãos menores dentro das estruturas de governança intergovernamentais.

Como exemplo, cita-se a criação de câmaras temáticas nas leis complementares estaduais que criam e disciplinam as Microrregiões de Água e Esgoto dos Estados de Goiás, Paraíba, do Paraná, do Rio Grande do Norte e Roraima. Por seu turno, as leis de regionalização dos estados do Espírito Santo, Sergipe e Rondônia, prevê-se, de maneira expressa, a possibilidade de delegação de competências deliberativas do Colegiado Microrregional às Câmaras Temáticas do Comitê Técnico.

Destaca-se, também, casos em que a autarquia intergovernamental, por abranger áreas territoriais muito extensas ou número muito elevado de entes federados integrados, demanda a criação de subáreas regionais. Foi o que ocorreu no Piauí, positivado pela Lei Complementar estadual nº 262/2022:

Art. 5º Integram a estrutura de governança da autarquia microrregional:

(...)

Parágrafo único. O Regimento Interno da MRAE disporá, dentre outras matérias, sobre: (...)

III - a criação e funcionamento das câmaras temáticas **ou subáreas microrregionais**, ou de outros órgãos, permanentes ou temporários

Na sua constituição, os órgãos fracionários, independentemente da forma ou denominação que assumem – subáreas ou unidades de gestão, por exemplo – têm como objetivo aumentar a representatividade dos Municípios que dele participam com base na sua pertinência temática. Isso porque, ainda que a distribuição de votos continue sendo realizada de forma proporcional à população de cada Município, tem-se o aumento de votos por integrante, elevando a expressividade da participação dentro da nova composição.

É justamente em razão desse propósito que se deve assegurar que a criação das unidades de gestão observe aspectos de pertinência temática, garantindo que temas específicos e assuntos de interesse localizado sejam tratados pelos entes mais diretamente impactados por eles.

A partir desse entendimento, ficam constituídas organizações deliberativas de menor porte capazes de intensificar a participação dos Municípios na esfera intergovernamental, possibilitando a deliberação, de forma mais assídua, sobre temas que demandam maior apropriação, disponibilidade ou conhecimento técnico.

Neste caso particular, aplicam-se às unidades de gestão as mesmas regras previstas para o Colegiado Microrregional (§3º do art. 5º do Anteprojeto). Ademais, suas deliberações são consideradas como se do Colegiado fossem, observando-se os mesmos critérios, como quórum necessário e atribuição proporcional do número de votos (§3º e §5º do art. 18 do Anteprojeto). Essa aplicação decorre do fato de que, conforme o art. 18, as unidades de gestão constituem “subinstâncias” do próprio Colegiado, sendo ele competente para instituí-las, modificá-las ou extingui-las.

Nessa linha, evidente que, como a instituição das unidades de gestão decorre diretamente do Colegiado Microrregional, compete a este órgão a disposição de suas funções. Conforme estabelece o §2º do art. 18º, as atribuições delegadas às unidades de gestão, relativas ao exercício de competências sobre os serviços, deverá ser especificada pelo Colegiado através de deliberação.

Considerando mais uma vez o caráter de “subinstância”, estabeleceu-se que todas as deliberações das unidades de gestão poderão ser revistas pelo Colegiado, mediante decisão que conte com apoio de pelo menos 3/5 de seus votos (§3º do art. 18 do Anteprojeto).

Ressalta-se que a inserção das unidades de gestão no escopo de criação da MSB considerou, ainda, estruturas já operacionais no Estado de Mato Grosso do Sul, os Consórcios Públicos Intermunicipais. Referidos consórcios atuam principalmente no serviço de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos – incluindo, quando somados, os serviços de destinação final, transbordo, limpeza urbana, capina e roçada, e coleta de resíduos.

Conforme estudo divulgado pelo Ministério da Cidade, foram identificados oito consórcios intermunicipais instituídos e operantes do Estado de Mato Grosso do Sul nesse setor, sendo eles o CIDECO, CIDECOL, CIDEMA, CODEVALE, COINTA, CONISUL, CENTRAL MS e o SUL FRONTEIRA. Desses, apenas o CIDEMA contempla os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem urbana.

Assim, a estruturação o Anteprojeto procurou recepcionar essas estruturas, que se encontram consolidadas e operacionais, dentro da reestruturação do Estado. Para tanto, os consórcios públicos com natureza autárquica, cujo objeto seja a gestão a associada dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos, foram equiparadas às unidades de gestão, na forma do §6º do art. 18 do Anteprojeto.

Resta demonstrada, portanto, não só a viabilidade do modelo, com amplo respaldo em outras regionalizações, como também revela um avanço significativo na governança da autarquia intergovernamental na ação dos órgãos fracionários, uma vez que eles contribuem para a maior representatividade e eficiência das autarquias intergovernamentais, garantindo que as necessidades da população sejam atendidas de forma adequada.

III. CONCLUSÃO

Ao longo desta Opinião Legal, demonstrou-se que a proposta de instituição da Microrregião de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso do Sul harmoniza-se com as diretrizes constitucionais, legais e jurisprudenciais, além de se adequar às particularidades de seu território.

As fragilidades do modelo voluntário atualmente vigente, marcadas pela baixa adesão municipal às estruturas regionais, evidenciam a necessidade urgente de reconfigurar o arranjo de regionalização. Nesse contexto, a criação de uma autarquia intergovernamental dotada de governança efetiva, robusta e operacional apresenta-se como solução indispensável.

A estrutura da microrregião revela-se adequada e consistente, seja pela consolidação desse modelo em diversos Estados que avançaram de forma significativa rumo à universalização, seja pelo sólido respaldo jurídico conferido especialmente pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A análise do racional do Anteprojeto de Lei demonstra com clareza a forma de operacionalização dessa nova estrutura regionalizada. Como exposto, a lei instituidora da Microrregião de Saneamento Básico do Estado de Mato Grosso do Sul garantirá ampla participação municipal, reforçando o exercício da titularidade mediante representatividade expressiva nos órgãos de governança.

Importa ressaltar, ainda, que a regionalização deixou de ser apenas uma diretriz programática para assumir caráter efetivamente vinculante, sobretudo no que diz respeito ao acesso a recursos federais. Nos termos do art. 50, VII e VIII, da Lei Nacional de Saneamento Básico, a estruturação da prestação regionalizada e a adesão dos titulares às instâncias de governança intergovernamental passaram a constituir requisitos para o recebimento de recursos do Orçamento Geral da União e para a contratação de financiamentos junto a instituições financeiras federais. Trata-se de verdadeira indução normativa, voltada a assegurar a implementação concreta dos arranjos regionais.

O marco temporal para a efetivação da regionalização também foi claramente estabelecido pela normativa federal. O Decreto nº 11.599/2023 passou a condicionar o acesso a recursos federais à comprovação da regionalização até 31 de

dezembro de 2025, reforçando a necessidade de que Estados e Municípios implementem tempestivamente seus modelos de governança. Em caso de omissão estadual na instituição das estruturas compulsórias ou de ausência de cooperação federativa organizada pelos próprios Municípios, a Lei nº 14.026/2020 autoriza a União a instituir os chamados blocos de referência, mecanismo supletivo destinado a assegurar a continuidade da política nacional de saneamento básico. Nessas hipóteses, a ausência de atuação dos entes subnacionais não afasta a incidência do marco regulatório; apenas desloca o protagonismo para a União, nos termos do art. 52, § 3º, da LNSB.

Nesse cenário, a instituição da Microrregião representa um passo decisivo para superar o atual quadro de assimetrias, conferir maior segurança jurídica, criar condições institucionais favoráveis à implementação de políticas públicas sustentáveis e eficientes e sobretudo: permitir o acesso a recursos federais por entes federativos e por prestadores delegados ou contratados. A consolidação de um modelo de regionalização capaz de articular Municípios e Estado em torno de objetivos comuns reforça a capacidade federativa de enfrentar desafios estruturais e de promover, de forma coordenada, a efetiva melhoria das condições de saneamento básico em todo o território sul-mato-grossense.

São Paulo, 26 de novembro de 2025.



Wladimir Antonio Ribeiro
OAB/SP 110.307



Francesca Raglione Mariutti
OAB/SP 464.369

Sarah Loureiro Sebastião
OAB/SP 513.899

Luana Baenninger de Oliveira
OAB/SP 526.903