

**A FUNÇÃO REGULATÓRIA DIANTE DOS ENTENDIMENTOS  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE SANEAMENTO  
BÁSICO E REGIONALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

**THE REGULATORY FUNCTION FACING BRAZILIAN  
SUPREME COURT'S COMPREHENSIONS ABOUT  
BASIC SANITATION AND PUBLIC SERVICES'**

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.13059/RACEF.V14I4.1118](http://dx.doi.org/10.13059/RACEF.V14I4.1118)

**Vinicius Alvarenga e Veiga**  
v\_alvarenga@live.com  
Faculdade de Direito da USP

**Data de envio do artigo:** 30 de Maio de 2023.

**Data de aceite:** 02 de Outubro de 2023.

**Resumo:** Este estudo apresenta, com base em metodologia de estudo de caso, quais os entendimentos do Supremo Tribunal Federal sobre a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, confrontando-os com o Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB), demonstrando a importância desses entendimentos para o exercício constitucional, lícito, correto e seguro da função reguladora.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; Regionalização; Saneamento Básico; Regulação; Jurisprudência Constitucional.

**Abstract:** *This study introduces, based in case study methodology, the Brazilian Supreme Court comprehensions about the regionalized provision of basic sanitation's public services, facing them with the New Basic Sanitation's Law (NMSB), showing the relevance of these comprehensions to the constitutional, licit, correct and secure regulatory function's exercise.*

**Keywords:** *Brazilian Supreme Court; Regionalization; Basic Sanitation; Regulation; Constitutional Jurisprudence*

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2020, o Brasil passou por relevante mudança no regime jurídico dos serviços públicos de saneamento básico com a promulgação da Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (Novo Marco do Saneamento Básico – NMSB), que alterou profundamente a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB), e essas alterações geraram vários debates, sob vários focos e ênfases. Contudo, pode-se resumir que na área jurídica essas discussões se debruçam sobre três pilares representativos das mudanças promovidas pelo NMSB, conforme bem enunciados pela ementa da ADI nº 6.492/DF, Rel. Min. Luiz Fux:

PRIMEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (1) Os instrumentos de prestação regionalizada versus a autonomia política e financeira dos municípios. [...].

SEGUNDO PILAR DA LEI 14.026/2020. (2) A modelagem contratual que determinou a concessão obrigatória e, ao mesmo tempo, a vedação ao contrato de programa. [...]. TERCEIRO PILAR DA LEI 14.026/2020. (3) O robustecimento da instância federal para a coordenação do sistema de saneamento. [...]. (BRASIL, STF, 2022).

Referidas discussões servem tanto para buscar viabilizar os investimentos necessários à universalização dos serviços dentro dos ambiciosos prazos postos pelo NMSB, quanto para definir como as novas normas devem se compatibilizar com o novo regime jurídico vigente conferido pelo NMSB.

Nesta oportunidade, far-se-á um esforço para promover coerência entre a jurisprudência do STF sobre competências municipais em saneamento básico e regionalização de serviços públicos com as diretrizes e normas gerais postas pelo NMSB. Assim, o foco deste paper está no que o Min. Luiz Fux cunhou como “Primeiro Pilar do NMSB”: “os instrumentos de prestação regionalizada versus a autonomia política e financeira dos municípios”.

Esse ponto em específico é de elevadíssima importância pois, ainda que seja um dos principais pilares do NMSB, trata de uma das questões do federalismo brasileiro mais contraditórias (HOSKEN, 2013, p. 213), considerando as longuíssimas batalhas jurídicas havidas entre Estados e Municípios para definir a competência sobre tais serviços públicos.

Isso seria resolvido somente em dezembro/2020, no trânsito em julgado do acórdão que resolveu os embargos declaratórios opostos contra o acórdão proferido em 2013 na ADI nº 1.842/RJ, Rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes (ainda que os nortes postos pelo acórdão já fossem aplicados pelos agentes do setor desde sua prolação, em março/2013).

Este artigo objetiva demonstrar a relevância dos entendimentos de jurisdição constitucional sobre a atividade administrativa regulatória para, alfin, apontar como sua aplicação correta é essencial para garantir a segurança jurídica, a legalidade e a constitucionalidade das atuações regulatórias, de forma que as peculiaridades municipais e regionais do saneamento básico

sejam consideradas pelos agentes regulatórios contextualizados nas prestações regionalizadas.

Desta forma, garantir-se-á que os fins materiais das regionalizações sejam atingidos regulatória e legalmente, atendendo-se de forma rígida ao pacto federativo – uma cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 – CRFB) nuançada pela jurisprudência constitucional vigente quando se trata das formas de regionalização de serviços públicos, inda mais os de saneamento básico.

## 2 PERCURSO E METODOLOGIA

De início, na Seção 3, apresentar-se-á um sobrevoo doutrinário sobre a necessária subsunção da atuação regulatória perante as normas constitucionais – dentre elas, a jurisprudência expedida em sede de controle concentrado de constitucionalidade pelo STF, que faz normas ao definir a interpretação vigente da Constituição. Feito isso, na Seção 4 serão trazidos os artigos constitucionais que interessam ao saneamento básico e à sua prestação regionalizada.

Na Seção 5 apresentar-se-á a jurisprudência constitucional utilizada nesta pesquisa empírica, cujo levantamento será via árvore de precedentes, quando o referenciamento aos acórdãos centrais para a definição de entendimentos é feito pelos próprios julgadores, tanto na obter dictum quanto na ratio decidendi dos votos.

Essa árvore é construída de forma autorreferenciada, cujo ponto inicial é a ponta do galho mais novo (ou seja, a decisão-paradigma mais recente), de onde se sai rumo ao caule originado da semente (ou seja, a decisão-paradigma mais antiga). Desde logo, anota-se que com frequência os acórdãos versam sobre diversos temas que não os abordados neste estudo, razão pela qual serão apresentadas os motivos para descarte de alguns acórdãos e para debruce sobre outros.

Feito isso, poder-se-á apresentar relatos sobre as ementas dos acórdãos que se mostrem de interesse ao objeto deste

estudo (“regionalização de serviços públicos” e “competência sobre o saneamento básico”).

Assim, será possível realizar o método de estudo de caso na Seção 6. Trata-se do método mais apropriado (MACHADO, 2017, p. 358) para analisar como o sistema de justiça brasileiro define os aspectos jurídicos consideráveis para modelar regionalizações nas políticas públicas de saneamento básico. Portanto, debruçar-se-á sobre os textos das ementas dos acórdãos – ou seja: uma pesquisa qualitativa.

Na presente metodologia empírica, deixar-se-á que o espaço amostral de estudo demonstre quais os entendimentos do STF sobre os dois pontos jurídicos citados. Ou seja: o local de partida da pesquisa será aquilo que o espaço amostral expuser, sem se preestabelecer hipóteses a serem testadas. Trata-se do método prevalentemente indutivo, em que as afirmações teóricas serão geradas pelo material, espontaneamente, no estudo (MACHADO, 2017, p. 362; CAPPI, 2017, p. 397).

Fechando-se a metodologia, para a exposição das respostas será manejada a grounded theory, ou teorização fundamentada nos dados (TFD), mais adequada à análise empírica qualitativa de estudo de caso proposta, pois serão elaboradas conclusões teóricas a partir da análise dos dados empíricos (CAPPI, 2017, p. 399), partindo do particular para atingir o geral. Por isso, a cada análise realizada sobre a CRFB, sobre a jurisdição constitucional e sobre a legislação, será apresentada uma conclusão parcial com o significado da norma posta.

Apresentadas cada uma das conclusões parciais (i.e., cada uma das normas do sistema jurídico brasileiro), será possível desenhar uma interpretação sistemática das normas incidentes no caso e, disso, desenhar como a regionalização deve ser manejada de forma a garantir unicidade e coerência ao ordenamento jurídico e o respeito às competências municipais, atingindo-se uma generalização sobre como os termos incidentes nos serviços públicos de saneamento básico regionalizados devem ser lidos de forma pragmática e constitucional.

E é nessa dinâmica “várias conclusões parciais + confrontos hierarquizados =

conclusão final” é que a TFD se mostra o melhor método para o atingimento de uma conclusão generalizante a partir de diversas conclusões pontuais e particulares: a TFD “se baseia num processo onde se faz necessário alternar, de maneira repetida e flexível, a observação dos dados empíricos e a formulação de enunciados teóricos, tornando-se estes sempre mais gerais e abstratos, no decorrer deste processo de mão dupla” e, por isso, é “um procedimento de tipo circular, em que se passa continuamente dos dados aos conceitos, e vice-versa, sem ser possível separar claramente as duas operações em constante interação” (CAPPI, 2017, p. 404).

Portanto, a metodologia ligada ao levantamento jurisprudencial será: pesquisa empírica qualitativa indutiva na modalidade estudo de caso, com manejo da TFD para o atingimento de conclusões advindas de uma interpretação sistemática do espaço amostral disponível – qual seja, a CRFB, os acórdãos do STF e o NMSB.

Feito isso, na Seção 7 serão trazidas as disposições legais da LNSB – mais precisamente: pelo texto insculpido no NMSB – sobre a regionalização dos serviços públicos de saneamento básico, bem como a interface do tema sobre a regulação desses serviços. Na Seção 8, será apresentada uma compatibilização do NMSB com a jurisprudência constitucional vigente e, na Seção 9, faz-se um pot-pourri.

Feito este sobrevoo, passa-se a expor o dever de submissão de toda atuação regulatória à normatividade constitucional.

### **3 REGULAÇÃO ADMINISTRATIVA E CONSTITUIÇÃO**

A importância de toda atuação regulatória administrativa bem-obedecer aos auspícios constitucionais é estrutural e estruturante do Estado de Direito.

Como aponta Tércio Sampaio FERRAZ JR., “[e]ntendemos usualmente por Constituição a lei fundamental de um país, que contém normas respeitantes à organização básica do Estado, [...], às formas, aos limites e às competências do exercício do Poder Público (legislar, julgar,

governar)” (2013, p. 195). Por conta dessa fundamentalidade, esse tipo de norma é inicial para que se busque a solução dos conflitos, pois:

O jurista primariamente depara-se com conflitos concretos e para eles procura soluções em normas constitucionais vigentes, tentando tecnicamente coordená-las de maneira que elas funcionem, possam atuar, isto é, orientar os procedimentos, resolver os problemas. Por isso, toma a Constituição como um conjunto de normas básicas, de conteúdo eminentemente técnico. (FERRAZ JR., 2013, p. 198)

Não à-toa, sendo a Constituição a norma fundante de toda atuação daquele que aplica e cria o Direito, tem-se que toda e qualquer interpretação normativa deve perpassar pela análise daquilo que a Constituição tem a oferecer:

Por fim, quando se enfrentam as questões de compatibilidade num todo estrutural, falemos em interpretação sistemática (stricto sensu). A pressuposição hermenêutica é a da unidade do sistema jurídico do ordenamento. Há aqui um paralelo entre a teoria das fontes e a teoria da interpretação. Correspondentemente à organização hierárquica das fontes, emergem recomendações sobre a subordinação e a conexão das normas no ordenamento num todo que culmina (e principia) pela primeira norma-origem do sistema, a Constituição. (FERRAZ JR., 2013, pp. 256/257).

Descendo um nível hierárquico e indo para as leis, estas dão limites à atuação contratual-regulatória da Administração Pública em saneamento básico, destacando-se a este estudo duas: o princípio da prestação regionalizada, que será devidamente articulado na Seção 7, com o dever de preexistência de normas de regulação e fiscalização contratual, os quais serão exercidos por entes com autonomia administrativa, orçamentária e financeira ante os cocontratantes (conforme art. 11, III e § 3º c/c art. 21, LNSB).

Assim, nesse contexto da regulação da prestação regionalizada, traz-se o art. 22, II, LNSB,

que dispõe ser um dos “objetivos da regulação” “garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos [...] de prestação regionalizada de saneamento básico”. Aqui, importa apontar que a regulação administrativa é função estatal típica de intervenção econômica exercida pela Administração – contudo, de forma indireta.

Descendo mais um nível hierárquico das normas e indo aos contratos administrativos, estes podem servir para delegar a prestação de serviços públicos. Tal delegação jamais desincumbe o Estado de seu dever prestacional, pois somente traz nova forma de satisfazê-las: a da intervenção estatal indireta, por meio da qual o Estado se torna modelador de normas contratuais, regulatórias e fiscalizatórias, bem como aplicador delas sobre a atuação do delegatário (KLEIN, MARQUES NETO, 2019, p. 554). Tomando como exemplo o contrato de delegação de serviços públicos mais conhecido, que é o de concessão:

Reserva o Poder Público a titularidade do serviço prestado, o que lhe legitima editar normas regulatórias para que as finalidades públicas sejam satisfeitas, observados os limites jurídicos à atuação estatal. Desse modo, o Estado procede à regulação das tarifas e define metas de universalização, por exemplo. Ainda, a intervenção estatal indireta na concessão se apresenta no enforcement dessas regras mediante atos de fiscalização e de sanção. (ibidem, p. 554, grifou-se).

Veja-se que essas prestações delegadas a terceiros, ainda mais quando agentes de mercado, fazem com que tais serviços públicos tornem-se passíveis de exploração econômica – contudo, a função pública exercida jamais perderá a sua preponderância, ainda que, no contexto, deva se dar sem gerar prejuízos econômicos ao delegatário privado (MARQUES NETO in BRASIL, SNSA, 2005, pp. 176/177).

Nesse momento surge a função regulatória estatal, por meio da qual se busca a eficiência dos mercados (função alocativa), pela prática de preços razoáveis à manutenção

e ao desenvolvimento de infraestruturas, com garantia de remuneração do delegatário (função estabilizadora), junto de uma melhora da qualidade de vida da população (função distributiva) – sendo esta função o princípio e o fim dos serviços públicos (VASCONCELLOS, GARCIA, 2019, p. 26 e pp. 265/267).

Essas funções regulatórias são realizadas, para além do modo consensual, por mecanismos baseados na autoridade, destacando-se: normatização, para elaborar normas gerais e abstratas; fiscalização, para monitorar as atividades reguladas; sanção, para infligir penas quando desobedecidas as normas incidentes sobre a prestação pública (KLEIN, MARQUES NETO, 2019, pp. 576/587), sempre com fundamento e de acordo com os limites legais e sob a forma de ato administrativo expedido após concluída a respectiva processualização.

Portanto, tem-se que o desenho da atuação administrativa contratual depende da análise de uma sequência e uma quantidade enorme de normas que se entrelaçam para definir e delimitar competências. Sobre isso, eis LAUBADÈRE:

Le contrat administratif comme le contrat de droit privé résulte de la rencontre de deux consentements, de deux manifestations de volonté. Mais alors que la manifestation de volonté du cocontractant présente le même caractère de simplicité que celles des contractants du droit privé, la manifestation de volonté de l’administration s’exprime le plus souvent sous la forme d’une opération complexe, décomposée en un certain nombre de phases, plus ou moins nombreuses selon les cas, parmi lesquelles l’acte de conclusion proprement dit du contrat est fréquemment précédé de mesures préalables qui conditionnent cette conclusion et de mesures d’approbation ou ratification postérieures qui la complètent et conditionnent son entrée en application. (1956, p. 139)

Em tradução livre: O contrato administrativo como o contrato de direito privado resulta do encontro de dois consentimentos, de duas manifestações de vontade. Mas apesar da manifestação de vontade do cocontratante



apresentar a mesma característica de simplicidade que aquela dos cocontratantes de direito privado, a manifestação de vontade da administração se exprime mais frequentemente sob a forma de uma operação complexa, decomposta em um certo número de fases, mais ou menos numerosas de acordo com o caso, entre as quais o ato de conclusão propriamente dita do contrato é frequentemente precedida de medidas preliminares que condicionam essa conclusão, e de medidas de aprovação ou ratificação posteriores que a completam e condicionam o início de sua aplicação.

As medidas preliminares que complexificam a contratação pública são postas por conta do princípio da legalidade que trazem, de uma só vez, os limites à forma e ao conteúdo da contratação (SÉRVULO CORREIA, 1987, p. 655), pois

[...] a autonomia de estipulação do órgão outorgante [contratante/delegatário] é não apenas cerceada pelos limites que lhe advêm da lei mas também pela fixação de conteúdo já concretizada ao longo do procedimento pré-contratual. As considerações que se seguem respeitam a limites postos pela lei à autonomia de fixação do conteúdo dos contratos administrativos típicos, limites esses incidentes, ao longo de todo o procedimento, quer na fase pré-contratual quer na da celebração do contrato. (ibidem, p. 705)

Assim sendo, veja-se o ciclo: a atuação regulatória estatal (normatização, fiscalização e sanção) ocorrerá por meio de atos administrativos expedidos, no contexto da prestação delegada de serviços públicos, em face de regulação inicialmente desenhada em contrato administrativo, e todos eles, por sua vez, devem obediência às leis e à Constituição.

Havendo atuação administrativa (contratual ou regulatória) que desobedeça à hierarquia das normas, a atuação será nula, pois ilícita ou inconstitucional (ou ambas); ao mesmo tempo, qualquer ato administrativo deve corresponder à aplicação da mais correta e escorreita interpretação da Constituição e, assim, deve ser um reflexo direto das normas

constitucionais:

Da supremacia da Constituição decorre uma valiosa ferramenta para a hermenêutica jurídica: a interpretação conforme a Constituição, da qual se extraem vários desdobramentos. Primeiro deles: todo o direito infraconstitucional deve ser compreendido à luz da Constituição; há uma preeminência normativa da Constituição, impositiva da exigência de leitura e releitura da ordem infraconstitucional tendo por base o texto da Lei Maior. Essa preeminência impõe o dever de interpretar todas as normas infraconstitucionais sob o prisma da “axiologia constitucional”, de modo a apurar o significado indicativo da máxima realização dos valores positivados na Lei Fundamental, considerada a exata medida em que foram positivados pelo constituinte (sentido positivo da preeminência). Por outro lado, a preeminência impõe também o dever de afastar do sistema as normas incompatíveis com o texto supremo, invalidando-se as novas normas e considerando-se revogadas as antigas (sentido negativo da preeminência).

Mas, além dessas duas ordens de efeitos, Paulo Ricardo Schier enuncia um terceiro, de maior importância que os anteriores: a filtragem constitucional. Toda a ordem infraconstitucional deve ser lida a partir de uma Constituição fundada em princípios jurídicos, tomados como normas jurídicas autônomas. Pela filtragem constitucional as normas infraconstitucionais não são apenas compreendidas à luz da Constituição, são consideradas desdobramentos do texto constitucional; ou, melhor, concretizações dos valores nele positivados. [...]. (MARTINS, 2011, pp. 41/42)

Portanto, é dever da atuação regulatória, em todos os seus aspectos, a obediência a todos os critérios, princípios, nortes e interpretações constitucionais que vigem, sob pena de seu questionamento e expurgo ou via autotutela administrativa, ou por decisão judicial, p.ex.. E quando uma regulação precisa ser expurgada por conta desse tipo de equívoco, o que acontece é uma ofensa frontal à segurança jurídica das pessoas envolvidas na regulação (Poder Delegante, Delegatário e, alfim, os usuários do serviço público):

[...] é certo que parte da insegurança jurídica aqui tratada advém do pouco e do mal uso do regulamento, o qual, nesse contexto, se irmana à baixa qualidade ou baixa densidade normativa das leis.

[...] A Executive Order nº 13563, editada em 2011 por Barack Obama, é explícita quanto à necessidade de proteção da segurança jurídica (predictability):

Nosso sistema regulatório deve proteger a saúde pública, o bem-estar, a segurança e nosso meio ambiente enquanto promove o crescimento econômico, inovação, competitividade e a criação de empregos. Ele deve estar embasado na melhor ciência disponível. Ele deve permitir a participação do público e a aberta troca de ideias. Ele deve promover a previsibilidade e reduzir a incerteza.

(PEREZ, 2020, p. 164)

E caso os atos administrativos expedidos para o exercício da função regulatória não obedeçam à segurança jurídica – que valoriza, garante e promove os demais direitos materialmente concretizados, p.ex., pelo serviço regulado –, o que teremos é “um simulacro de Estado de Direito, cujas leis, em vez de subsidiarem os parâmetros mínimos para que o homem possa orientar sua vida, agravam seu conatural estado de insegurança” (VALIM, 2010, p. 135).

Portanto, inegável a necessidade de que toda a atuação administrativa de cunho regulatório obedeça rigidamente não só às leis, mas às normas e aos princípios da lei fundamental, sob pena de atuação inconstitucional, passível de anulação e, ao fim, geradora de insegurança jurídica que atrapalha o atingimento das próprias finalidades jurídico-econômicas da regulação.

Por isso, neste estudo, propõe-se a exposição da jurisprudência constitucional de maneira a colaborar com o melhor e mais seguro desenho da atuação regulatória sobre os serviços públicos de saneamento básico, no contexto de sua prestação regionalizada – e, assim, passa-se às normas constitucionais do ponto.

#### 4 ARTIGOS CONSTITUCIONAIS

As normas constitucionais sobre a regionalização dos serviços públicos de saneamento básico são principalmente aquelas relatadas em RIBEIRO, 2021.

O art. 25, § 3º, CRFB, que traz a possibilidade de os Estados, por meio de leis complementares, instituírem regiões metropolitanas (RM), aglomerações urbanas (AU) ou microrregiões (MR) entre Municípios limítrofes, quando existente interesse comum a indicar a necessidade de integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas que, a priori, seriam localmente verificadas (ou seja, seriam Municipais). Trata-se da chamada regionalização compulsória, mas cujo nome técnico-jurídico mais preciso é instrumento de coordenação federativa (RIBEIRO, 2021, pp. 352-353).

O art. 30, incisos I e V, CRFB, que traz aos Municípios a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”, bem como para “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...]”.

Na definição de serviços públicos de interesse local está a prestação de serviços públicos de saneamento básico, historicamente verificado, defendido e reforçado durante a gestação da LNSB (BRASIL, SNSA, 2005, pp. 128/145), e, ao final, confirmada pela ADI nº 1.842/RJ e resolvida de forma explícita com o novo texto do art. 8º, I, LNSB, inserido pelo NMSB – resolvendo parcela relevante da histórica polêmica incidente sobre a competência na prestação de tais serviços (COSTA, RIBEIRO, 2013, pp. 467/476).

Ainda sobre as competências, importante anotar-se, com base no art. 21, XX, CRFB, competir à União a instituição de normas com diretrizes de saneamento básico; com base no art. 23, IX, CRFB, há competência administrativa compartilhada entre os entes federados para dispor sobre as melhorias de condições de saneamento básico; por fim, compete ao Sistema Único de Saúde participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento

básico (art. 200, IV, CRFB).

Também há o art. 241, CRFB, que dispõe sobre a possibilidade de entes federados promoverem a gestão associada de serviços públicos. Este ponto em específico não gerou grandes debates doutrinários ou conflitos judiciais, justamente por ser um método de regionalização voluntária, mas cujo nome técnico-jurídico mais preciso é instrumento de cooperação federativa (RIBEIRO, 2021, pp. 353/354).

Aqui, analisar-se-á a jurisprudência constitucional relativa aos instrumentos de coordenação federativa, conforme art. 25, § 3º, CRFB, sobre os quais o STF se debruçou na ADI nº 6.492/DF (especificamente o Primeiro Pilar do NMSB) – ou seja, os métodos compulsórios de regionalização da prestação dos serviços públicos (ou como diz o texto constitucional, as funções públicas) de saneamento básico.

## 5. DEFINIÇÃO DO ESPAÇO AMOSTRAL

Pois bem: a decisão colegiada mais recente proferida pelo STF sobre a regionalização de funções e serviços públicos de saneamento básico é a indigitada Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.492/DF. Na oportunidade, o STF rechaçou a inconstitucionalidade das alterações promovidas pelo NMSB sobre a LNSB.

Nas 443 páginas do acórdão foram localizadas muitas referências a julgados anteriores do STF. Para fins didáticos, apresenta-se quais ADI serão utilizadas para o estudo, por interessarem-no, e quais foram descartadas, pois inaplicáveis:

a) Utilizadas: (i) ADI 6.492/DF, originadora do levantamento; (ii) ADI 1.842/RJ, exatamente sobre o tema deste estudo (regionalização compulsória em saneamento básico), sempre referenciado como o leading case; ADI 2.077/BA, (iii) tanto o acórdão final quanto (iv) o proferido em Medida Cautelar (MC), sobre competência municipal em serviços públicos de saneamento básico e impossibilidade de sua avocação pelo Estado, mesmo que via Constituição Estadual; (v) ADI 2.340/SC e (vi)

ADI 4.454/PR, ambos sobre competências contratuais municipais sobre os serviços públicos de saneamento básico; (vii) ADI 1.841/RJ e (viii) 796/ES, sobre a compulsoriedade do exercício colegiado das competências em serviços públicos municipais regionalizados;

b) Descartadas: ADI 6.536, 6.583 e 6.882, por serem apensos da ADI 6.492 e, portanto, julgados em conjunto com esta; ADI 5.118, 6.737, 6.394, 6.675, 4.169 e 4.647, por serem sobre questões processuais; ADI 4.313, 5.033, 159 e 809, por analisarem a legitimidade de Associações na propositura de ADI; ADI 3.199, 449, 1.591, 2.731, 5.182 e 5.935, por versarem sobre direito administrativo funcional; ADI 5.794, por versar sobre debates sindicais; ADI 4.923, sobre televisão por assinatura; ADI 5.356, sobre celulares em cadeias; ADI 5.327, sobre telecomunicações; ADI 1.668, 4.954, 4.949, ADI 4.951, ADI 4.093 e ADI 4.874, por versarem sobre limites à atuação regulatória estatal (mormente em temas de fármacos); ADI 927 MC, por versar sobre relações federativas entre Estados e União; ADI 1.931, sobre planos de saúde; ADI 2.238, sobre lei de responsabilidade fiscal; ADI 5.991, sobre prorrogação de contratos ferroviários; ADI 2.095 e 5.857, sobre competências concorrentes na edição de normas gerais em regulação sanitária e urbanística; e ADI 5.547, sobre normas de direito ambiental.

## 6 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

Com base na árvore jurisprudencial feita a partir dos votos proferidos na ADI 6.492/DF, que analisou a constitucionalidade das disposições do NMSB, chegou-se à conclusão de que as definições jurisprudenciais sobre o uso dos instrumentos de coordenação federativa (estaduais) de funções e serviços públicos em saneamento básico (municipais) é dada pelos seguintes acórdãos: (i) ADI 6.492/DF; (ii) ADI 1.842/RJ; (iii) ADI 2.077/BA-MC; (iv) ADI 2.077/BA (Mérito); (v) ADI 2.340/SC; (vi) ADI 4.454/PR; (vii) ADI 1.841/RJ; e (viii) ADI 796/ES.

Eles terão suas ementas e seus votos



condutores (i.e., os seguidos para formação da maioria do STF) analisados qualitativamente neste tópico, e isto se justifica por serem esses dois, em geral, os teores considerados no manejo da jurisprudência constitucional.

### 6.1. ADI 6.492/DF

Como dito, este estudo se debruça sobre o que o Min. Luiz Fux definiu, como Relator da ADI 6.492/DF e seus apensos (ADI 6.536, 6.583 e 6.882), de “Primeiro Pilar da Lei 14.026/2020”, sobre o manejo dos instrumentos de prestação regionalizada compulsória e a autonomia político-financeira municipal. Na oportunidade, julgou-se plenamente constitucional o NMSB, inclusive nos termos postos em relação à regionalização das funções e dos serviços públicos de saneamento básico.

Com base no voto do relator, anotou-se que as competências dadas à União e ao Estado para definir diretrizes e normas gerais para prestação dos serviços públicos de saneamento básico não confrontam a competência dos Municípios sobre o tema. Para essa conclusão, escoraram-se em jurisprudência anterior: ADI 1.842/RJ, ADI 2.077/BA e ADI 2.340/SC.

O voto analisa os fatores econômicos e os instrumentos de coordenação e cooperação federativa entorno da prestação de tais serviços para, ao final, concluir que tais instrumentos visam trazer sustentabilidade econômico-financeira somada à viabilidade dos vínculos de parceria entre Administração Pública e agentes privados.

Nesse contexto, conclui-se que a regionalização é um dos pilares à melhor prestação do saneamento básico, visando facilitar a busca de universalização, bem como promover modicidade tarifária, concluindo-se que, existentes os instrumentos para coordenação federativa, nada impede que a legislação pátria disponha sobre a existência de outras formas de regionalização flexíveis como aquelas novas trazidas pelo NMSB (unidade regional de saneamento básico – URSB e bloco de referência).

### 6.2. ADI 1.842/RJ

A ADI 1.842/RJ é definida pelos julgadores como o leading case sobre a aplicação dos instrumentos de coordenação federativa nas funções e nos serviços públicos de saneamento básico, de competência municipal.

Sabe-se que os diversos votos proferidos no julgamento não trazem uma necessária unicidade às balizas adotadas, mas ao mesmo tempo sabe-se que o voto condutor, proferido pelo Min. Gilmar Mendes, está muito bem refletido por sua ementa. De suas leituras, extraem-se algumas conclusões.

Primeira: a autonomia municipal trazida aos Municípios como entes federados depende de autoadministração (capacidade decisória autônoma sobre os interesses locais) e autogoverno (implica na escolha eleitoral e periódica do gestor e de seus legisladores). Nesse sentido, o interesse comum insculpido pelo art. 25, § 3º, CRFB não é incompatível com a autonomia municipal, pois a compulsoriedade da integração dos Municípios nos instrumentos de coordenação federativa já foi reconhecido anteriormente (ADI 1.841/RJ e 796/ES).

Segunda: frequentemente o alto custo, o monopólio natural e a complexidade técnica fazem com que os Municípios tenham dificuldades de autoadministrar os serviços públicos de saneamento básico, pelo que a existência de interesses comuns entre Municípios e o Estado, materializados em lei complementar criadora de RM, AU ou MR, serve como impulso à busca da solução dessas dificuldades, gerando-se a necessária viabilidade técnica e econômica e tornando mais eficaz o atendimento às necessidades ambientais e sanitárias.

Terceira: estabelecer RM, AU ou MR não é transferir competências municipais ao Estado, mas sim prever que os Municípios exercerão sua autoadministração de forma colegiada, no âmbito da coordenação federativa insculpida pelo Estado, sendo vedado que algum ente federativo componente do colegiado seja preponderante, sob pena de inconstitucionalidade por ofensa à autonomia municipal. Desta feita, os desenhos jurídico-

institucionais das coordenações federativas, bem como sua gestão colegiada, dependem de análise das peculiaridades locais/municipais.

### 6.3. ADI 2.077/BA, MC e Mérito

Permite-se aqui fazer uma inversão da análise, pois o julgamento definitivo do Mérito desta ADI, promovida pelo Min. Rel. Alexandre de Moraes, só confirmou o exato teor do que foi definido na Medida Cautelar (MC), mas aprofundando o que foi dito anteriormente com base nas Teorias Federativas e na indigitada ementa da ADI 1.842/RJ.

A MC foi concedida em 1999 pelo Relator originário, o Min. Ilmar Galvão, para suspender a norma constitucional baiana questionada, a qual avocava ao Estado, via emenda constitucional, as competências para prestação e exercício das funções públicas de saneamento básico.

Assim, ao julgar a ADI 2.077/BA (MC e Mérito), afirmou-se que é vedado aos Estados avocar-se as competências de saneamento básico, sob pena de ofensa às competências constitucionais dos Municípios sobre temas cujos interesses sejam locais, e que isso não se compara com o legítimo manejo estadual de sua competência para desenhar a coordenação federativa via RM, AU ou MR.

### 6.4. ADI 2.340/SC

Aqui, os contratos firmados pelos Municípios em saneamento básico foram explicitamente protegidos da ingerência do Estado-federado, ainda que eles tenham sido firmados com entidade da Administração Indireta estadual, afirmando-se a autoadministração municipal junto da estabilidade das relações contratuais (proteção ao ato jurídico perfeito) de Municípios com a empresa prestadora de serviços públicos de saneamento básico, ainda que de controle estadual (as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESB).

### 6.5. ADI 4.454/PR

Ainda que se assemelhe com o julgado

anterior, nesta ADI vedou-se ao Estado-federado definir, em sua Constituição Estadual, que a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário se dê somente por uma via – no caso, tentou-se impor aos Municípios a contratação de pessoa jurídica de direito público ou de sociedade de economia mista sob controle acionário estatal. Definição como essa foi tida como invasão à autoadministração municipal garantida pela CRFB, sendo inconstitucional – e a Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Carmen Lúcia usou a ADI 1.842/RJ para tal conclusão.

### 6.6. ADI 1.841/RJ e ADI 796/ES

As duas ADI são de períodos, relatorias e Estados-federados distintos, contudo sobre uma mesma situação: a inclusão de exigências e parâmetros, via emendas constitucionais às Constituições do Estado, para os Estados criarem RM, AU ou MR. Reconheceu-se que os Estados, nessas iniciativas, desobedeceram aos standards constitucionais impostos, p.ex., pelo art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, e, por isso, nenhuma exigência além daquelas insculpidas pelo art. 25, § 3º, CRFB pode ser proposta pelos constituintes estaduais para se criar RM, AU ou MR.

### 6.7. Conclusões da jurisprudência constitucional

As ementas e os votos condutores dos acórdãos estudados permitem concluir que os instrumentos de coordenação federativa previstas pelo art. 25, § 3º, CRFB, quando aplicados às funções e aos serviços públicos de saneamento básico, servem para viabilizá-los técnica e financeiramente, bem como para melhor buscar os efeitos visados a partir da melhora e expansão desses serviços.

Também, que a coordenação federativa não é a mesma coisa que a avocação de competências municipais pelo Estado, pois os ambientes deliberativos regionais devem garantir aos Municípios, titulares constitucionais do saneamento básico, a autoadministração sobre os serviços e as funções – a única diferença

é que isso, no âmbito da coordenação federativa (RM, AU ou MR), será colegiadamente.

Nessa senda, é vedado aos Estados definir novos critérios para criar RM, AU ou MR, pois tais limites já estão postos pelo art. 25, § 3º, CRFB. Doutra banda o Estado, ao manejar sua competência material para a melhoria das condições de saneamento básico, não poderá criar limites desarrazoados ao planejamento, à organização, à prestação, à regulação e à fiscalização dos serviços, como, p.ex., definir exclusividade de formas e meios, sob pena de cometerem inconstitucionalidade ao solapar as competências municipais sobre o saneamento básico (conf. art. 30, I e V, CRFB).

Portanto, esses são os nortes dados pela jurisprudência constitucional para o desenho dos instrumentos de coordenação federativa, pelo legislador complementar estadual, na prestação dos serviços e das funções públicas de saneamento básico. Sendo tais nortes impostos aos legisladores, estes também devem ser observados na atuação administrativa regulatória, tanto para os limites formais e materiais quanto para os limites finalísticos da regulação.

## 7 EXPOSIÇÃO E ANÁLISE DA LNSB PELO NMSB

Agora é possível analisar-se mais detidamente as disposições do NMSB sobre os instrumentos de coordenação federativa, debruçando-se sobre os textos legais relevantes diante da jurisprudência exposta. Para além daquelas enumeradas aqui por serem de interesse deste estudo, existem diversas outras normas esparsas regulamentando a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico por toda a LNSB.

Deve-se lembrar que o STF definiu na ADI 6.492/DF que o NMSB não padece de inconstitucionalidades – o que envolve os termos inseridos na LNSB sobre as regionalizações. Portanto, a Constituição e a Jurisprudência Constitucional sobre o NMSB deve incidir respeitando o definido pelo STF, mas de forma sistematicamente coerente, tanto para resguardar a manutenção e o desenvolvimento

dos referidos serviços públicos quanto para não haver ofensas ao pacto federativo – que, repete-se, é cláusula pétrea.

De início, o NMSB tem como princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico a prestação regionalizada (art. 2º, XIV, LNSB), inclusive sendo um dos objetivos perseguidos pela Política Nacional de Saneamento Básico (art. 49, XIV, LNSB).

A prestação regionalizada pode ser ou via instrumentos de coordenação federativa postos pelo art. 25, § 3º, CRFB (art. 3º, VI, “a”, LNSB), regulamentados pelo Estatuto da Metrópole (LF nº 13.089/2015), ou por URSB (art. 3º, VI, “b”, LNSB), ou por blocos de referência instituídos pela União para coordenar o manejo dos instrumentos de cooperação federativa, ou tão-somente refleti-los para fins internos à União (art. 3º, VI, “c”, LNSB).

O art. 50, VII, LNSB condiciona as transferências financeiras voluntárias da União Federal (recursos públicos federais e investimentos por seus entes) à estruturação da prestação regionalizada, inclusive dispondo sobre a preferência de tais transferências ser às regiões com dificuldades de sustentabilidade econômico-financeira (art. 50, § 1º, LNSB).

Passadas as definições gerais, ingressa-se propriamente às dinâmicas dos Municípios em contextos regionalizados.

O art. 8º, II, LNSB prevê que o exercício da titularidade sobre os serviços públicos de saneamento básico será conjuntamente entre Estado e Municípios quando estes integrarem RM, AU ou MR (ou seja, quando existente interesse comum), desde que os Municípios regionalizados compartilhem efetivamente as instalações operacionais.

O art. 8º-A, LNSB dispõe ser facultativa a adesão dos titulares às formas de prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico quando o interesse for meramente local (ou seja, não ultrapassar os limites municipais). Nesse sentido, eis a terminologia trazida pelo art. 3º, XIV, LNSB sobre o que é interesse comum que justifica a coordenação federativa:

XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais; (grifou-se)

## 8 CONVERGÊNCIA ENTRE NMSB E JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL

Ora, veja-se que o condicionamento da União à injeção voluntária de recursos orçamentários sedá via estruturação da prestação regionalizada, o que é distinto de condicionar o recebimento desses recursos à efetiva prestação regionalizada. Interpretação distinta ofenderia as principais finalidades perseguidas pelo NMSB – quais sejam, a universalização e a modicidade tarifária dos serviços de saneamento básico por meio da regionalização –, pois colocaria sua constitucionalidade em xeque por ofensa às competências municipais (art. 30, I e V, CRFB).

Aliás, sobre a questão das competências, o art. 8º, II e o art. 3º, XIV, LNSB, preveem que o Estado e os Municípios exercerão em conjunto a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico quando houver compartilhamento efetivo de infraestruturas operacionais, e se tais estruturas estiverem sob uma mesma forma de coordenação federativa. Isto fica reforçado pelo art. 8º-A, LNSB, ao prever a facultatividade da adesão dos titulares às formas de prestação regionalizada quando os serviços forem de interesse local.

E a leitura desses dois dispositivos legais deve ser feita de forma cuidadosa diante da jurisprudência constitucional resumida no tópico anterior, sob pena de se atingir uma compreensão inconstitucional, incoerente com as definições postas pela ADI nº 6.492/DF, que

sempre e constantemente faz remissão à ADI nº 1.842/RJ, a qual, sendo o leading case, jamais pode ser ignorada como norte permanente à compreensão do sistema jurídico de saneamento básico na coordenação federativa.

Ora, a ADI 1.842/RJ, reforçada pela ADI 6.492/DF, determina que aos Municípios se resguardará o autogoverno e a autoadministração – o que envolve o manejo de suas competências previstas constitucionalmente – quando englobados na coordenação federativa. Nesse sentido, a coordenação federativa ocorrerá quando houver interesses comuns justificadores dessa integração, a qual é compulsória.

Contudo, esse interesse comum deve ser analisado casuisticamente pelos colegiados incumbidos de gerenciar os serviços e as funções públicas de saneamento básico regionalizados via RM, AU ou MR – sendo este o equilíbrio proposto entre a autoadministração municipal e a efetividade da coordenação federativa.

Diante desse contexto, o art. 8º-A, LNSB não afasta a compulsoriedade da coordenação federativa típica das formas previstas no art. 25, § 3º, CRFB, pois definida via remansosa jurisprudência constitucional, mas deve ser lido e aplicado de forma que o interesse local seja privilegiado pelos entes federados que compõem o órgão colegiado gestor da RM, AU ou MR, sob pena de atuações e deliberações contrárias à preservação dos interesses locais serem ilícitas e inconstitucionais.

Ou seja, o art. 3º, XIV e o art. 8º, II, LNSB, são nortes interpretativos aos administradores e estruturadores de serviços públicos de saneamento básico, pois traz um dever de gerenciamento e prestação regionais quando houver infraestrutura efetivamente compartilhada entre dois ou mais Municípios – ainda que tal afirmação seja redundante, já que se trata de previsão explícita dada pelo art. 25, § 3º, CRFB e pela jurisprudência constitucional ora estudada.

Contudo e ao mesmo tempo, os Municípios não poderão deixar de compor as estruturas de prestação regionalizada, sob pena de ameaça ao balanço econômico-financeiro, pois as transferências orçamentárias voluntárias

federais são essenciais para fazer frente às funções e aos serviços públicos de saneamento básico – as quais hoje se condicionam ao pertencimento a estruturas de prestação regionalizada.

Ora, a ADI 6.492/DF considerou válido o condicionamento dado pelo art. 50, VII, LNSB, por ser disposição legal da União na administração do próprio orçamento e de sua Política Nacional de Saneamento Básico.

Paralelamente, CRFB e a jurisprudência constitucional vedam a imposição de critérios para a criação de RM, AU ou MR que transbordem os trazidos pelo art. 25, § 3º, CRFB – comprovação técnica de existência de interesse comum, municípios limítrofes e aprovação da regionalização via lei complementar estadual.

Por isso, a única leitura constitucionalmente recepcionada do art. 8º, II e do art. 3º, XIV, ambos da LNSB, é a de que o efetivo compartilhamento de infraestrutura operacional é indicativo técnico para o desenho e o manejo da coordenação federativa – ou seja: se dois Municípios compartilham uma mesma infraestrutura operacional, os dois devem estar sob a mesma RM, AU ou MR, e, ainda, essa situação de fato atrairá um gerenciamento e uma prestação efetivamente regionalizadas, colegiadas.

Em arremate, retoma-se que a jurisprudência constitucional também prevê que a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico não pode se dar com aparência de avocação de competências municipais pelo Estado – p.ex., pelo silenciamento da autoadministração municipal, sob pena de ofensa ao pacto federativo – uma cláusula pétrea (art. 30, I e V, e art. 60, § 4º, I, CRFB).

## 9 CONCLUSÕES FINAIS

Ora: RM, AU ou MR não são novos entes federados, são somente meios de articular a integração federativa para organização, planejamento e execução de funções e serviços públicos de interesse comum (conforme literalidade do art. 25, § 2º, CRFB). Assim,

os Municípios seguem sendo as entidades competentes sobre o saneamento básico, e essa competência somente será exercida de forma colegiada ou para ratificar a existência de interesse comum que imponha gestão regionalizada sobre algum(ns) tema(s) e infraestrutura(s), ou para garantir que a gestão municipalizada ocorra quando o interesse for mormente localizado.

Portanto, não é possível vislumbrar, em uma leitura honesta e coerente da CRFB, da jurisprudência constitucional acima apresentada e do próprio sistema da LNSB (insculpido via NMSB), que os Municípios deverão sempre planejar, fiscalizar, regular e prestar os serviços de forma conjunta. A LNSB é clara e coerente com a jurisprudência constitucional sobre a garantia de incumbir aos Municípios a gestão dos interesses locais de forma prevalecte a qualquer regionalização existente.

Isso posto, quaisquer leituras que imponham, de forma absoluta, a unificação da organização, do planejamento, da prestação, da fiscalização e da regulação de tais serviços públicos devem ser rechaçadas, pois evidentemente inconstitucionais – afinal, o que se propôs via NMSB foi a gestão unificada entre diversos titulares (municipais) em saneamento básico, mas jamais a unificação da titularidade em si.

Há um dever de estruturação e inserção dos Municípios numa forma de gestão regionalizada, mas inexiste dever de todas as atividades em Saneamento Básico serem sempre executadas conjuntamente, afinal, isto dependerá de deliberação do colegiado regional, o qual deverá analisar tecnicamente as realidades regional, municipal e das atividades, infraestruturas e serviços regionalizados.

Noutras palavras: a baliza das decisões a serem tomadas no âmbito da gestão regionalizada deverá sempre ser a prevalência da competência dos Municípios no Saneamento Básico, a qual deve ser zelada pelo órgão colegiado regional – sob pena de existir inconstitucionalidade de deliberações que determinem ações regionalizadas quando, tecnicamente, deveriam ser localizadas (municipais): ora, o



reconhecimento da constitucionalidade das formas de regionalização previstas pelo NMSB não afasta a competência constitucional dos Municípios sobre o tema.

Assim, a única linha possível de conclusão a ser adotada para convergir a necessidade de desenvolvimento institucional, técnico e econômico-financeiro do saneamento básico com as competências constitucionais dos Municípios (sobre o saneamento básico) e dos Estados (na aferição de interesses comuns) é aquela que garanta a máxima unificação da gestão dos interesses comuns no âmbito regional (e só destes), somada à garantia à autoadministração municipal quando o serviço for de interesse mormente local – e esta baliza necessariamente deve ser promovida durante a gestão colegiada posta pelos instrumentos de regionalização.

Eis, dessa forma, a via adotável para as competências municipais e estaduais e os interesses públicos entorno do desenvolvimento do saneamento básico andarem de forma convergente, promovendo-se os máximos interesses e direitos populacionais junto do devido e necessário zelo às normas constitucionais sobre o pacto federativo.

A eficiência do serviço público depende sobremaneira da obediência e da coerência das normas brasileiras sobre os serviços públicos, e uma das formas de se garantir que serviços públicos de interesse local sejam sempre de interesse local, e que os de interesse comum sejam sempre geridos de forma regionalmente articulada, é garantir que os desenhos institucionais de organização, planejamento, prestação, regulação e fiscalização sempre se atentem às peculiaridades técnicas, locais e regionais, respeitando-as.

Enfim: a jurisprudência constitucional apresentada veda generalizações quanto a um dever de prestação sempre regionalizada, pois, pelo pacto federativo vigente, as competências municipais, quaisquer que elas sejam, são inafastáveis. Por isso, reconhecer a constitucionalidade das regionalizações do NMSB significa impor dever de integração a um colegiado regional, mas não de sempre haver

a prestação regionalizada, pois o colegiado regional terá o dever constitucional de levar em conta e respeitar a preponderância dos Municípios sobre as questões de interesse local (relembra-se, aqui, o art. 30, I e V, CRFB).

E todo esse contexto afeta diretamente como serão exercidos os aspectos regulatórios e fiscalizatórios pelas instituições autônomas que receberem tais atribuições, pois é dever do ente regulatório se atentar aos contextos fático e jurídico entorno da prestação dos serviços públicos, dentre eles colaborar com a correta (i.e., constitucional) aplicação das normas prestacionais – o que inclui aferir tecnicamente se uma atuação em saneamento básico envolve interesse meramente local/municipal ou se é comum/regional.

Isso afeta diretamente a regulação na institucionalização, nas formas e razões de atuação e no seu impacto, os quais devem sempre perseguir a segurança jurídica de todas as partes envolvidas na cadeia prestacional dos serviços públicos regulados de saneamento básico.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). **Projeto de Lei nº 5296/2005**: diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política nacional de saneamento básico – PNS. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, 270 p.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em 10 jul. 2022 às 17h00.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole [...]. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm)>. Acesso em 10 jul. 2022 às 17h00.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República, 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm)>. Acesso em 24 mai. 2023 às 18h30.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ**. Brasília: STF, 2013, 310 p.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077/BA**. Brasília: STF, 2013, 87 p.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077/BA**. Brasília: STF, 2019, 20 p.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.857/PA**. Brasília: STF, 2019, 22 p.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.492/DF**. Brasília: STF, 2022, 433 p.

CAPPI, Ricardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. In MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED), 2017, pp. 390-422.

COSTA, Silvano Silvério da; RIBEIRO, Wladimir António. Dos porões à luz do dia: um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. In HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. **Política pública e gestão de serviços de saneamento**, ed. ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, pp 467-482.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: Técnica, Decisão, Dominação. São Paulo: Atlas, 2013, 350 p.

GRIN, Eduardo José. Federalismo, Governança e Cooperação Intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (orgs.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal; Konrad Adenauer Stiftung, 2019, pp. 35-54.

HOSKEN, Rodrigo Santos. Evolução Histórico do Saneamento Básico no Brasil – Do PLANASA até o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020). In GOMES, Fábio Luiz (coord.). **Saneamento Básico: aspectos jurídicos**. São Paulo: Almedina, 2021, pp. 197-215.

KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Funções Administrativas do Estado. In DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). **Tratado de Direito Administrativo**, Vol. 4, 2ª ed. São Paulo: Thomsom Reuters, 2019, 732 p.

LAUBADÈRE, André de. **Contrats Administratifs**, Tome I. Paris (França): LGDJ, 1956, 383 p.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED), 2017, pp. 356-389.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação Administrativa à luz da Constituição Federal**. São Paulo: Malheiros, 2011, 413 p.

PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de Legalidade: métodos para o amplo controle jurisdicional da discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, 317 p.

RIBEIRO, Wladimir António. Regionalização e Autonomia Municipal. In **Polifonia – Revista Internacional da Academia Paulista de Direito**, nº 8, Ed. Especial. Academia Paulista de Direito: São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://apd.org.br/regionalizacao-e-autonomia-municipal/>>. Acesso em 15 jul. 2022 às 10h00.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel. **Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos**. Coimbra (Portugal): Almedina, 1987. 822 p.

VALIM, Rafael. **O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010, 150 p.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos da Economia**, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. 346 p.