

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Será o saneamento básico uma espécie de serviço público de interesse local? Um estudo à luz da teoria das capacidades estatais aplicada aos municípios brasileiros
Are basic sanitation services a kind of public utility of local interest? A study in light of the of state capacity theory as applied to brazilian municipalities

Tháís de Bessa Gontijo de Oliveira

Fabiana de Menezes Soares

Sumário

EDITORIAL	17
Ingo Wolfgang Sarlet, Lilian Rose Lemos Rocha e Patrícia Perrone Campos Mello	
1. DIREITOS FUNDAMENTAIS, HERMENÊUTICA E MEIO AMBIENTE	19
ALGUMAS NOTAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A SUA DIMENSÃO SUBJETIVA E OBJETIVA.....	21
Ingo Wolfgang Sarlet e Gabriel de Jesus Tedesco Wedy	
EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO.....	41
Belén Burgos Garrido	
ATÉ ONDE VAI O DIREITO CONSTITUCIONAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO? UMA ANÁLISE SOBRE O POSICIONAMENTO BRASILEIRO FRENTE AO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO	58
Mariana Bruck de Moraes Ponna Schiavetti e Maria Eugênia Bruck de Moraes	
EL DERECHO HUMANO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA	82
Gonzalo Aguilar Cavallo Garrido	
AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DO DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE.....	109
Zenildo Bodnar e Priscilla Linhares Albino	
NA DÚVIDA EM FAVOR DA NATUREZA? LEVAR A SÉRIO A CONSTITUIÇÃO ECOLÓGICA NA ÉPOCA DO ANTROPOCENO	125
Patryck de Araújo Ayala e Mariana Carvalho Victor Coelho	
2. DIREITOS DA NATUREZA.....	164
A SALA DE EMERGÊNCIA AMBIENTAL: A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA NATUREZA NA AMÉRICA LATINA	166
Lilian Rose Lemos Rocha	
PROCEDURAL THEORY OF THE SUBJECT OF LAW AND NON-HUMAN ANIMALS: CRITERIA FOR RECOGNITION OF LEGAL SUBJECTIVITY FROM THE PERSPECTIVE OF CRITICAL THEORY	182
Sthéfano Bruno Santos Divino	

OS “ANIMAIS DE PRODUÇÃO” PARA ALIMENTAÇÃO HUMANA E O DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL E ECOLÓGICO: PARADOXOS ÉTICO-JURÍDICOS	197
Juliane Caravieri Martins e Cíclia Araújo Nunes	
3. POVOS INDÍGENAS	221
POVOS INDÍGENAS E PROTEÇÃO DA NATUREZA: A CAMINHO DE UM “GIRO HERMENÊUTICO ECOCÊNTRICO”	223
Patrícia Perrone Campos Mello e Juan Jorge Faundes Peñafiel	
DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CONSULTA PRÉVIA NA AMAZÔNIA: DIREITO COMO MEDIADOR DEMOCRÁTICO EM CONFLITO INDÍGENA E MINERAÇÃO DE POTÁSSIO EM AUTAZES, AMAZONAS	253
Acursio Ypiranga Benevides Júnior	
Rafael da Silva Menezes	
A CONSULTA PRÉVIA AOS POVOS INDÍGENAS ENQUANTO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: ABERTURA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA A ROTAS ALTERNATIVAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	276
Laura Fernanda Melo Nascimento e Adriano Fernandes Ferreira	
4. ECOFEMINISMO	292
MEIO AMBIENTE, CUIDADO E DIREITO: INTERSECÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS DESDE A DIALÉTICA DA DIFERENÇA	294
Gustavo Seferian e Carol Matias Brasileiro	
ECOFEMINISMO INTERSECCIONAL E DECOLONIAL NO DIREITO BRASILEIRO: A NOVA POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS DE MINAS GERAIS	313
Émilien Vilas Boas Reis e Vanessa Lemgruber	
5. INSTRUMENTOS E INCENTIVOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	328
STARTUP E O DESAFIO DO COMPLIANCE	330
Grace Ladeira Garbaccio, Alexandra Aragão, Vanessa Morato Resende e Ana Walêska Xavier Araújo	
EL PROTOCOLO DE NAGOYA Y LOS ACUERDOS PARA EL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y LA PARTICIPACIÓN JUSTA Y EQUITATIVA EN LOS BENEFICIOS QUE SE DERIVEN DE SU UTILIZACIÓN: UNA PROPUESTA DISCUTIDA	344
Roberto Concha Machuca	
A NECESSÁRIA INTERFACE ENTRE DIREITO, ECONOMIA E FINANÇAS NO PROCESSO DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	363
Fernanda Dalla Libera Damacena	

RELEVÂNCIA E ESTRATÉGIAS PARA VIABILIZAÇÃO DA CRIAÇÃO DE CORREDORES ECOLÓGICOS EM ÁREA DA MATA ATLÂNTICA SETENTRIONAL	384
Juliana Garcia Vidal Rodrigues, Sueli Aparecida Moreira e Eliza Maria Xavier Freire	
AGROTÓXICOS, DOMINAÇÃO E FRONTEIRAS: SIGNIFICAÇÃO, RELAÇÃO E PERSPECTIVAS SOBRE O PACOTE TECNOLÓGICO AGRÍCOLA E A AMAZÔNIA BRASILEIRA	418
Giovanni Martins de Araújo Mascarenhas, José Antônio Tietzmann e Silva e Luciane Martins de Araújo	
SERÁ O SANEAMENTO BÁSICO UMA ESPÉCIE DE SERVIÇO PÚBLICO DE INTERESSE LOCAL? UM ESTUDO À LUZ DA TEORIA DAS CAPACIDADES ESTATAIS APLICADA AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS..	440
Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira e Fabiana de Menezes Soares	
IMPASSES DA ADOÇÃO DA TÉCNICA DE DESSALINIZAÇÃO: BENEFÍCIOS PARA A SAÚDE PÚBLICA E DANOS PARA O MEIO AMBIENTE.....	470
Ivone Rosana Fedel, André Studart Leitão e Gerardo Clésio Maia Arruda	
AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E A IMPLEMENTAÇÃO DA META 12.7 DOS OBJETIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS	492
Lucas Campos Jereissati e Álisson José Maia Melo	
6. ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	520
DESAFÍOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN CHILE.....	522
Jairo Enrique Lucero Pantoja, Gonzalo Aguilar Cavallo e Cristian Contreras Rojas	
CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO JUDICIAL DIRETA EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL, NO EQUADOR E NA BOLÍVIA	556
Leonardo Leite Nascimento e Valmir César Pozzetti	
JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E PATRIMÔNIO CULTURAL: UM ESTUDO DE CASO DA ADPF 206.	575
Almir Megali Neto, Flávio Couto Bernardes e Pedro Augusto Costa Gontijo	
A TESE DE IMPRESCRITIBILIDADE DE DANOS AMBIENTAIS EM REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO AGRAVADO.....	602
Vicente de Paulo Augusto de Oliveira Júnior e Daniel Pagliuca	
7. MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	622
AGENDA 2030: EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	624
Luiz Edson Fachin	
DÉFIS ET PERSPECTIVES POLITIQUES, INSTITUTIONNELLES ET NORMATIVES DES ASSEMBLÉES CITOYENNES: UNE APPROCHE DEPUIS L'EXEMPLE DE LA CONVENTION CITOYENNE SUR LE CLIMAT	636
Benoit Delooz	

CAMBIO CLIMÁTICO E INVERSIONES: ESBOZANDO ESTRATEGIAS DE ARMONIZACIÓN PARA CHILE	653
Andrea Lucas Garí, Jaime Tijmes-Ihl e Johanna Sagner-Tapia	

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RESPONSABILIDADE CIVIL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A REPARAÇÃO DE DANOS CLIMÁTICOS	672
Sabrina Jiukoski da Silva e Thatiane Cristina Fontão Pires	

Será o saneamento básico uma espécie de serviço público de interesse local? Um estudo à luz da teoria das capacidades estatais aplicada aos municípios brasileiros*

Are basic sanitation services a kind of public utility of local interest? A study in light of the of state capacity theory as applied to brazilian municipalities

Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira**

Fabiana de Menezes Soares***

Resumo

Este artigo retoma a discussão da titularidade dos Serviços de Saneamento Básico (SSB). O objetivo é verificar, dentro da técnica de repartição de competências instituída pela Constituição de 1988, de qual ente federativo seria a titularidade. Primeiramente, foi feita uma análise do esquema de repartição de competências, com base no texto legal e literatura, com aprofundamento dos elementos caracterizadores do conceito de “interesse local”. Verificou-se que a análise unidisciplinar (jurídica) foi insuficiente para identificar o titular. Assim, passou-se à análise dos Municípios brasileiros (com base nos dados do IBGE), relacionando-os com os dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico de 2018. Verificou-se que 76,17% dos Municípios brasileiros possuem menos de 20.000 habitantes, podendo ser considerados como Municípios pequenos. Os dados do SNIS revelam que 83,73% da população está atendida com água (média nacional). Verifica-se que esse índice varia conforme o tamanho dos Municípios: nos Municípios até 20.000 habitantes, a população atendida é de 65,93% (índice bem abaixo da média nacional); nos Municípios entre 20.000 e 100.000, a população atendida é de 74,98%; nos Municípios com mais de 100.000 habitantes, a população atendida é de 91,98% (bem acima da média nacional). Os dados sugerem que os Municípios menores (com até 20.000 habitantes) apresentam maior dificuldade para universalizar os SSB. Empregando-se a Teoria da Capacidade Estatal, conclui-se que, dado o perfil da maioria dos Municípios brasileiros, bem como as particularidades dos SSB (necessidade de planejamento, ganho de escala, modicidade tarifária, entre outros), o “interesse local” constitucionalmente exigido não está mais presente, de modo que, em todo o país, os SSB são de titularidade estadual (na competência remanescente).

Palavras-chave: Saneamento básico. Federalismo. Municípios. Interesse local municipal. Competências residuais estaduais.

* Recebido em 02/09/2020
Aprovado em 11/12/2020

** Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2018). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2014). Pós-graduação em Advocacia Empresarial e Compliance da Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil (em andamento). Pós-graduação em Direito Constitucional pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático, realizada em parceria com a Universidade de Coimbra (Portugal) (2012). Especialização em Direito Constitucional pelo Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011). Advogada. Membro do Observatório para a Qualidade da Lei.
E-mail: thais.bgo@gmail.com

*** Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Fundadora e Coordenadora do Observatório para a Qualidade da Lei. Pesquisadora Visitante na Universidade LAVAL, Universidade de Genebra, IEAT/ UFMG Instituto de Estudos Avançados e Transdisciplinares. Doutora e Mestre em Direito pela Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Doutorado pela Université de Genève, UNIGE, Suíça (2008-2009). Mãe de dois filhos.
E-mail: fbmzsoares@gmail.com

Abstract

This article takes up the discussion of the entitlement of basic sanitation services (SSB). The objective is to verify, within the power sharing rules established by the 1988 Constitution, which federative entity would be the holder. Firstly, we put forth an analysis of the power allocation scheme, based on the legal text and literature, deepening the characterizing elements the concept of “matters of local interest”. We show that the unidisciplinary (legal) analysis was insufficient to identify the holder. Afterwards, we present an analysis of Brazilian Municipalities (based on data from IBGE), relating these data from IBGE with data from the 2018 National Basic Sanitation Information System (SNIS). We find that 76.17% of Brazilian Municipalities have less than 20,000 inhabitants, and can be considered as small Municipalities. SNIS data show that 83.73% of the population is served with water (national average). It appears that the coverage index varies according to the size of the Municipalities: in Municipalities with up to 20,000 inhabitants, the population served is 65.93% (an index well below the national average); in Municipalities between 20,000 and 100,000, the population served is 74.98%; in Municipalities with more than 100,000 inhabitants, the population served is 91.98% (well above the national average). The data suggests that smaller Municipalities (with up to 20,000 inhabitants) have greater difficulty in universalizing basic sanitation services. Using the State Capacity Theory, we conclude that, given the profile of the majority of Brazilian Municipalities, as well as the particularities of basic sanitation services (including the need for planning, scale gain, low tariffs, among others), the constitutionally required “matter of local interest” is no longer present, so that, across the country, basic sanitation services fall within the states powers (in the remaining jurisdiction).

Keywords: Basic sanitation. Federalism. Municipalities. Municipal public interest. State’s remaining powers.

Água: tudo é simples diante de um copo de água.

Carlos Drummond de Andrade

1 Introdução

Enquanto a humanidade tenta ultrapassar os desafios do isolamento social provocado pelo novo coronavírus, o aforismo do poeta Carlos Drummond de Andrade, epígrafe deste artigo, se apresenta como um convite lúdico à reflexão sobre um problema já antigo, que ganhou novas proporções: a existência de pessoas que ainda hoje estão sem acesso à água segura, seja para saciar a sede, seja para lavar as mãos durante tempos de pandemia. Se uma boa parte da população sequer se preocupa com isso (o acesso à água é simplesmente um pressuposto da vida, que não merece um segundo de reflexão), para muitas pessoas, o acesso à água ainda é um desafio diário. Nesse contexto, a falta de acesso a soluções de esgotamento sanitário permanece invisibilizada.

Revisitando estatísticas bem conhecidas, apenas 83,6% da população é atendida com água, e 53,2% é atendida com esgoto. Estes são dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS).¹

¹ Dados de 2018, publicados em 2019. É preciso destacar, todavia, que os dados não são totalmente fidedignos e a quantidade de pessoas sem acesso aos serviços pode ser maior. Isso porque esses dados são informados pelos próprios prestadores e não são sujeitos a qualquer auditoria ou validação (a partir da Lei n. 14.026/2020, a função de auditar e certificar será da agência reguladora que supervisiona o prestador). Além disso, não é desprezível a quantidade de prestadores que simplesmente não enviam os dados, estando inadimplentes com o SNIS. A adimplência é condição para acessar recursos de investimentos oriundos do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). Assim, a respeito dos 5.570 Municípios existentes, 424 não enviaram informações referentes à água, e 1.505 não enviaram informações sobre esgoto. Vale ressaltar, ainda, que 10 Municípios informaram que não possuem sistema público de abastecimento de água (ou seja, possuem somente soluções alternativas de água, como poço ou nascente, chafariz, carro-pipa etc.), e 1.546 não possuem sistema público de esgotamento sanitário (ou seja, possuem apenas soluções alternativas de esgoto, como fossa séptica, fossa rudimentar, vala a céu aberto, lançamento

Não obstante, o próprio nome dos serviços já esclarece: são serviços básicos, embora estejam longe da universalização.

Segundo transparece da Justificativa que acompanhou o Projeto de Lei que deu origem ao novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei n. 14.026/2020),² a grande esperança que inspirou o impulso legislativo é a busca pelos investimentos para ampliação e melhoria dos serviços, que, espera-se, venham o capital privado.

No entanto, a universalização demanda muito mais que edição de novas leis. É preciso perceber, com Heller e Castro,³ que a superação desse desafio exigirá uma sinergia entre os campos tecnológico-científico e das Ciências Sociais significativamente maior que a atualmente existente, com a soma de abordagens tecnológicas e técnicas, na busca pelo planejamento, concepção, construção e operação adequados de unidades de serviço e sistemas. Por sua vez, o saneamento também está na esfera de política pública, em que existem as atividades de planejamento, avaliação, organização institucional e tomada de decisões políticas, que são operadas na interface do saneamento, gestão de recursos hídricos, política social e saúde pública. Trata-se de problema interdisciplinar. Portanto, o desafio da universalização necessita de uma abordagem integrada, que reúna dimensões tecnológica e de política pública. No entanto, ainda segundo os autores, são raros os trabalhos que se aprofundam no entrelaçamento da tecnologia com a política pública, sendo mais comuns trabalhos que abordem o tema dentro dos contornos disciplinares (disciplinas como Administração, Demografia, Economia, Engenharia etc.).

O artigo singulariza uma variável que, embora já bem explorada pela literatura jurídica, é revisitada dentro dessa abordagem integrada: a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico (SSB). Para tanto, são essenciais os conceitos operacionais de “titularidade de serviços públicos” e “competências constitucionais”.

O ineditismo da proposta vem da busca por essa abordagem integrada recomendada por Heller e Castro, que ajusta a análise jurídica já bem conhecida às análises de outras disciplinas, notadamente a Geografia (com os dados de população do IBGE) e a Ciência Política (com o conceito operacional de “capacidade estatal”). O objetivo, então, é responder à pergunta: respeitando-se as regras de divisão de competências tais como estão atualmente na Constituição de 1988, e considerando a realidade fática dos entes federativos brasileiros (suas capacidades e limitações), quem é o titular dos serviços públicos de abastecimento de água

em cursos d'água etc.). BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 24º *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2018*. Brasília: SNS/MDR, 2019. Disponível em: www.snis.gov.br/diagnosticos Acesso em: 10 mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019*. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_dou_2019.xls. Acesso em: 02 jan. 2020.

² GUEDES, Paulo Roberto Nunes; CÁNUTO, Gustavo Henrique Rigodanzo. *Justificativa*. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7C35CB7EDD21027D34ACA1E4D9E6A825.proposicoesWebExterno2?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019. Acesso em: 07 mar. 2020.

³ Dados de 2018, publicados em 2019. É preciso destacar, todavia, que os dados não são totalmente fidedignos e a quantidade de pessoas sem acesso aos serviços pode ser maior. Isso porque esses dados são informados pelos próprios prestadores e não são sujeitos a qualquer auditoria ou validação (a partir da Lei n. 14.026/2020, a função de auditar e certificar será da agência reguladora que supervisiona o prestador). Além disso, não é desprezível a quantidade de prestadores que simplesmente não enviam os dados, estando inadimplentes com o SNIS. A adimplência é condição para acessar recursos de investimentos oriundos do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). Assim, dos 5.570 Municípios existentes, 424 não enviaram informações as informações referentes à água, e 1.505 não enviaram informações sobre esgoto. Vale ressaltar, ainda, que 10 Municípios informaram que não possuem sistema público de abastecimento de água (ou seja, possuem somente soluções alternativas de água, como poço ou nascente, chafariz, carro-pipa etc.), e 1.546 não possuem sistema público de esgotamento sanitário (ou seja, possuem apenas soluções alternativas de esgoto, como fossa séptica, fossa rudimentar, vala a céu aberto, lançamento em cursos d'água etc.). BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 24º *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2018*. Brasília: SNS/MDR, 2019. Disponível em: www.snis.gov.br/diagnosticos Acesso em: 10 mar. 2020.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 525-541.

e esgotamento sanitário? A resposta a essa pergunta passa por dois momentos.

O primeiro (apresentado na seção 1 e 2) é uma análise eminentemente jurídica, retornando à questão: a Constituição da República realmente atribui a titularidade dos SSB aos Municípios? A resposta a essa pergunta é subdividida em duas etapas, dentro de uma abordagem jurídico-descritiva, ou seja, aquela que se utiliza do método analítico para expor os diversos aspectos de um problema jurídico, estabelecendo relações e níveis que ofereçam uma imagem de funcionamento de uma norma ou instituição.⁴

Na seção 1, volta-se às regras de organização do Estado federativo, na compreensão de que “a Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências”⁵. Assim, é feita uma consulta ao texto normativo em busca dessa resposta, como fonte formal ou direta da pesquisa jurídica, apresentando-se uma análise unidisciplinar e interna ao campo do Direito.⁶ Na seção 2, o conteúdo do conceito de “interesse local” é aprofundado, com mais detalhe do que normalmente se vê nos trabalhos dessa natureza. Juntas, as duas primeiras seções (excluída esta Introdução) apresentam de um estudo dogmático-formalista, destacando aspectos conceituais do Direito.⁷ Queremos crer que a pesquisa apresentada nessas duas seções é útil para todos aqueles que precisem compreender melhor as competências municipais, e o correto dimensionamento do conceito de interesse local, inclusive quando da análise de outros serviços tidos como de competência municipal, como os serviços funerários.

No entanto, como é evidenciado na primeira parte deste trabalho, a investigação unidisciplinar (jurídico-normativa) não é suficiente para responder a pergunta. Passa-se, então, ao segundo momento da análise (seção 3), em que se contextualiza a análise jurídico-normativa em relação a outros dados, da Geografia e Estatística, interpretados à luz da Ciência Política, especificamente, à luz do conceito de capacidade estatal, que significa a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas.⁸ Para tanto, são analisados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e SNIS.

Ao final, espera-se demonstrar que a titularidade municipal dos serviços de saneamento não somente é um resquício histórico ultrapassado, como possivelmente um dos maiores obstáculos institucionais à universalização dos serviços. Dessa conclusão, emerge outra: a de que os SSB são de titularidade estadual, enquadrados nas competências residuais (ou remanescentes) dos Estados-membros.

Não deveria ser nem necessário justificar a retomada do tema saneamento básico. Com estatísticas tão vergonhosas, todas as áreas do conhecimento deveriam estar maciçamente mobilizadas em diagnósticos e proposição de soluções. Não obstante, singulariza-se, apenas, uma justificativa, com dados publicados pelo Instituto Trata Brasil:⁹ Em nosso país, uma em cada quatro mulheres não tem acesso adequado à água tratada (não estão ligadas à rede pública, ou não recebem água com regularidade), coleta e tratamento dos esgotos. A universalização dos serviços tiraria imediatamente 630 mil mulheres da pobreza, aumentando o número de horas que podem ser despendidas em descanso, lazer, trabalho e educação, o que afetaria de forma decisiva produtividade e renda. A falta de acesso à água e esgoto não é um problema do pobre, mas sim um problema de toda a sociedade. Para além das tragédias individuais, emerge uma tragédia social.

⁴ WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho*. Madrid: Civitas: 1985.

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 14.

⁶ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

⁷ WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho*. Madrid: Civitas: 1985.

⁸ SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁹ BRK AMBIENTAL; TRATA BRASIL. *Mulheres & Saneamento*. 2018. Disponível em: tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/pesquisa-mulher/brk-ambiental-presents_women-and-sanitation_PT.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

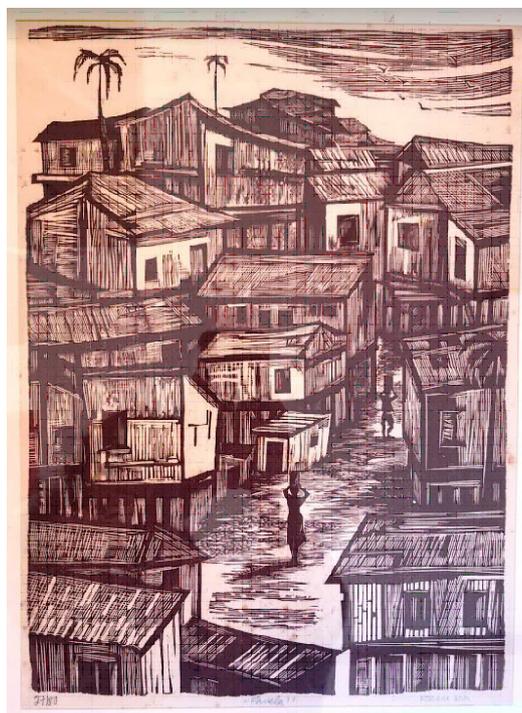


Figura 1 – Litografia de Renina Katz, da série “Favela” (1950)

A gravura acima foi elaborada pela artista carioca Renina Katz na década de 1950, em uma coleção chamada “Favela”. Que tenhamos visto, quase 70 anos depois, pessoas saindo de suas casas localizadas no coração das maiores e mais ricas cidades brasileiras carregando potes que serão encheidos de água destinada à lavagem das mãos, rotina indispensável nesta época de pandemia, é simplesmente inaceitável.

Antes de prosseguir, são necessárias duas advertências. O conceito operacional de saneamento básico neste artigo não coincide com o conceito legal.¹⁰ Para este artigo, saneamento básico limita-se aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.¹¹

A segunda advertência diz respeito à discussão que cerca regiões metropolitanas. É praticamente impossível tratar da questão da titularidade sem avançar sobre as discussões sobre as competências dos Estados-membros, notadamente aquela que atribui a esses entes federativos a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º, CR/1988). No entanto, é exatamente esta a metodologia empregada aqui. Sem descuidar da importância socioeconômica das regiões metropolitanas, além do incremento de complexidade que a conurbação urbana representa, a discussão da titularidade municipal pode ser feita de forma independente, sem perder de vista que a questão do saneamento exige ações governamentais concertadas e espera-se que isso fique claro ao final do artigo. Não obstante, se comprovada a hipótese proposta neste artigo, certamente serão necessários estudos e instrumental adequados à prestação dos serviços de saneamento básico não só regiões metropolitanas, mas em todo o Brasil.

¹⁰ O conceito legal de saneamento básico possui quatro componentes: abastecimento de água; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (art. 2º da Lei 11.445/2007).

¹¹ O próprio SNIS organiza os quatro componentes em três Diagnósticos, agrupando abastecimento de água e esgotamento sanitário, justamente porque esses dois componentes fecham um ciclo. Muito embora a Lei tenha amalgamado os quatro componentes em um conceito único — o conceito legal saneamento básico, art. 3º, Lei n. 11.445/2007 —, na prática trata-se de serviços diferentes, cada um com sua particularidade, frequentemente prestados por atores distintos. A questão do lixo e a questão das águas pluviais não são, portanto, objeto de análise, demandando estudos futuros.

2 A titularidade dos serviços públicos na CR/88

A discussão que se segue ocupa-se do federalismo brasileiro. Nesse recorte disciplinar, é comum a lembrança da esperança manifestada em nossa Constituição, de viabilizar o federalismo de cooperação. A CR/88 instituiu vários mecanismos para possibilitar essa cooperação. Essa esperança constitucional não nos oferece alento: quando se pensa em titular de um serviço público, embora os entes federativos possam colaborar na prestação de um serviço público, é indiscutível que o titular é um só, e a ele cabem decisões importantes, de certa maneira discricionárias (são decisões como prestar diretamente ou serviço, ou descentralizá-lo, mantendo a posição de poder concedente).

Em caso de delegação do serviço público, forma-se uma relação quadrilateral, que envolve quatro atores: o concedente, o concessionário, o regulador e o usuário.¹² Essa conformação enfatiza, mais ainda, o fato de que o titular ou poder concedente é um só, podendo o titular receber as contribuições que os demais entes federativos são constitucionalmente obrigados a fornecer. Não há a possibilidade de concessionário de serviço público responder a vários entes federados funcionando como poder concedente, tampouco há a possibilidade de o usuário perder-se em meio a essas relações federativas, sem saber a quem deve demandar. O titular de um serviço público é único, individual e identificável.

Em primeiro lugar, é preciso esclarecer o conceito de **titularidade**.

A titularidade de serviço público, quando atribuída pela Constituição, é um tipo de competência constitucional não-legislativa, também chamadas competências materiais, gerais ou de execução, ou seja, aquelas que credenciam cada unidade federativa ao desempenho de diferentes tarefas ou serviços¹³ — serviços como o saneamento básico. Tais competências se contrapõem, portanto, às chamadas competências legislativas - donde competências não-legislativas —, mas serão doravante chamadas apenas de “competências executivas”.

Quando um ente federativo (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) é titular de um serviço público,¹⁴ ele é o sujeito que detém a senhoria sobre eles, ou seja, é o ente com a obrigação de disciplinar esse serviço público e promover-lhe a prestação.¹⁵ Além disso, “**Titularidade dos serviços**” e “**titularidade da prestação do serviço**” são conceitos distintos. A segunda é o que ocorre quando o ente-titular transfere a prestação para ente estranho ao seu aparelho administrativo, ou seja, entes da Administração Indireta ou para os particulares, por meio da delegação dos serviços públicos. Neste caso, este terceiro presta o serviço público por delegação, seguindo os termos e condições fixados pelo titular.

Resta, assim, identificar quem é o titular dos SSB, que é o escopo deste trabalho. Inicia-se com o ciclo de decisão estipulado pelas regras dispostas pela Constituição de 1988, bem típicas do federalismo, simplificada-mente ilustrado abaixo:

¹² Segundo Marcos Juruena Villela Souto, “o concedente deve não só defender a suta titularidade sobre o direito de firmar contratos de concessão, como, especialmente, deve defender a sua legitimidade para fazer e, acima de tudo, poder continuar a fazer contratos de concessão, o que significa poder continuar a obter a confiança do administrado de que aquilo que foi objeto de um contrato vai ser cumprido conforme pactuado. Essa é a regra elementar da teoria geral das obrigações, de que o contrato faz lei entre as partes, Quer que seja o Governo, e qualquer que seja o mandato, haverá alguém responsável pelo controle e pela defesa da legalidade desses atos”. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo das Parcerias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 61.

¹³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

¹⁴ Sem desconhecer da ampla discussão que cerca o conceito de serviço público, a discussão sobre o enquadramento dos SSB como serviços públicos será considerada como superada, inclusive porque as ações de saneamento básico estão listadas entre as competências comuns de todos os entes federativos (art. 23, IX, CR/88). Além disso, a edição da Lei 11.445/2007 consagrou a natureza dos SSB como serviços públicos, ao enumerar diversos princípios do serviço público, inclusive direitos dos usuários. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 101-144.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

Figura 2 – ciclo de decisão: regras constitucionais para atribuição de competências administrativas ou executivas.



Fonte: elaboração própria.

A literatura jurídica é clara na explicação do ciclo.

A lista de serviços públicos de titularidade da União é taxativa (em rol *numerus clausus*). Isso significa que, se o serviço público não está, expressamente, atribuído à União, a ela não compete.¹⁶ A competência da União é, portanto, expressa e específica.¹⁷ Assim, por exemplo, a Constituição atribui, expressamente, à União a titularidade dos serviços de energia elétrica (art. 21, XII, “b”).

Existem, também, as competências expressas e específicas de outros entes federativos, como a atribuição dos serviços locais de gás canalizado aos Estados-membros (art. 25, § 2º), e atribuição aos Municípios do serviço de transporte coletivo (art. 30, V). Nesses casos (e em alguns outros), nenhum esforço além da simples leitura do dispositivo é exigido na identificação do titular dos serviços.

Este **não** é o caso dos serviços de saneamento básico, ao qual a CR/88 **não** atribui expressamente um titular dos serviços.

Em matéria de saneamento básico, a Constituição atribui à União a seguinte competência privativa: “Art. 21. Compete à União: [...] XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”¹⁸

Curiosamente, tal dispositivo se encontra entre as competências **materiais** da União, e não entre as competências legislativas. Assim, trata-se de competência administrativa e geral, que se deduz de matérias cujo

¹⁶ Em contrário, em posição minoritária, Fernanda Marinela: reconhecendo que o rol de serviços públicos mencionados pela Constituição de 1988 é apenas exemplificativo, a autora defende que, “para serviços não numerados na Constituição, a competência deve ser definida de acordo com o âmbito de interesse: tratando-se de serviço de interesse nacional, a competência é da União; sendo de interesse regional, é competente o Estado e, por fim, representando interesse local, a competência é dos Municípios. A autora admite, portanto, a existência de serviços públicos não enumerados de titularidade da União. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017. p. 601.

¹⁷ CAMMAROSANO, Márcio. A divisão constitucional de competências e a cooperação federativa na prestação dos serviços de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 239-252.

¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 7 jul. 2020.

interesse seja, predominantemente, geral, nacional,¹⁹ conforme escolha feita pelo constituinte.

A ideia de diretriz se contrapõe à ideia de regulamento: diretrizes são linhas gerais que orientam um projeto. Já os regulamentos são normas ou mecanismos que limitam, guiam ou de alguma forma controlam o comportamento social. Assim, a atribuição à União da competência para instituição de diretrizes parece semelhante à forma como se organizam as competências legislativas concorrentes (art. 24, CR): a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, as quais podem ser suplementadas pelos Estados (art. 24, §§ 1º e 2º, CR), bem como por legislação municipal (art. 30, II, CR).

Os dois marcos legais (Lei 11.445/2007 e Lei 14.026/2020) materializam essa competência material da União. Entretanto, de forma alguma, essa competência para instituir diretrizes pode ser interpretada como alocação de titularidade sobre o serviço público. A instituição de regras gerais sobre um setor pode impactar serviços públicos de outros entes federativos, sem que haja deslocamento de competências. A título de exemplo, o mesmo dispositivo (art. 21, XX, CR) menciona os transportes urbanos, que nem por isso deixam de ser de titularidade municipal. Assim, a competência material federal para instituir diretrizes sobre um determinado serviço público não pode ser confundida com a atribuição de titularidade à União sobre aquele serviço público.

Além disso, a Constituição aloca o saneamento básico entre as competências comuns dos entes federativos:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;²⁰

Isso significa que todos os três níveis são constitucionalmente obrigados a contribuir para melhorias no setor. A Constituição dispõe ainda que as normas para cooperação serão fixadas em leis complementares, considerando-se o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único, CR).²¹

A existência dessas competências comuns são marcas do chamado Federalismo de Cooperação. No entanto, é bem conhecida a carência de iniciativas que tenham como objetivo integrar não só os dois planos atualmente atribuídos aos Municípios (o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Diretor), como também harmonizar essas duas competências com a dupla dominialidade sobre os recursos hídricos (que é da União, ou dos Estados-membros). Embora da maior importância, essa coordenação federativa ainda não se realizou plenamente.²²

¹⁹ DELGADO, José Augusto. Da Organização do Estado. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de Direito Constitucional*, vol. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

²⁰ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 7 jul. 2020.

²¹ Vale destacar, todavia, coordenação não é sinônimo de simultaneidade. Segundo já julgado pelo Supremo Tribunal Federal: “Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Lei estadual 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul confere aos Municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art. 216, V), o dever de proteção e guarda e **a consequente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável**. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23, CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v., sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei 3.924/1961), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.544*. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 28 de junho de 2006.

²² GRANZIERA, Luiza Machado; JEREZ, Daniela Malheiros. Implementação de Políticas Públicas: desafios para integração dos planos diretores, de saneamento básico e de bacia hidrográfica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 231-248,

No entanto, é preciso frisar: quando se fala em serviços públicos, especialmente os delegáveis, sem prejuízo da obrigação cooperar, coordenar e articular, o titular dos serviços é um único ente federativo, identificável e certo, a quem competem decisões importantes, como a que diz respeito a prestar diretamente os serviços, ou delegá-lo a terceiros mantendo a condição de Poder Concedente. Ou seja, o titular de um serviço público dessa natureza é um só. Diferentemente do que ocorreu com outros serviços públicos, a CR/88 não identificou esse titular expressamente.

2.1 Interesse local municipal ou competência residual dos Estados-membros?

Diante da omissão constitucional em realizar uma expressa atribuição, é preciso, então, averiguar se os SSB são de interesse local, de competência dos Municípios, ou se, ausentes os elementos caracterizadores do interesse local, eles são de interesse regional, enquadrados na competência residual dos Estados-membros.

Na técnica empregada pela Constituição, as competências municipais também são expressas, mas, genéricas, ou seja, são dependentes da configuração do interesse local (à exceção do transporte coletivo de passageiros dentro do limite territorial do Município, que é expressa e específica). Essa constatação se alinha às conclusões de Fernanda Dias Menezes de Almeida, para quem qualquer competência não expressamente prevista no texto constitucional pode ser considerada como municipal, **desde que se harmonize com a cláusula geral do interesse local**.^{23 24}

Por sua vez, a competência dos Estados-membros é, a princípio, residual (também chamada competência remanescente²⁵), já que são reservadas aos Estados-membros as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição (art. 25, § 1º, CR).²⁶

Na prática, isso significa que cabe aos Estados-membros prestar os serviços públicos que não sejam de competência da União, nem de interesse local dos Municípios. Na explicação de Hely Lopes Meirelles,

[n]ão se pode relacionar exaustivamente os serviços da alçada estadual, porque variam segundo as possibilidades do Governo e as necessidades de suas populações. Por exclusão, pertencem ao Estado-membro todos os serviços públicos não reservados à União nem atribuídos ao Município pelo critério de interesse local. Nesse sentido, cabem ao Estado os serviços e obras que ultrapassam as divisas de um Município ou afetam interesses regionais. Pela mesma razão, compete ao Estado-membro a realização de serviços de interesse geral, ou de grupos ou categorias de habitantes disseminados pelo seu território, e em relação aos quais não haja predominância do interesse local sobre o estadual.²⁷

Se, à primeira vista, a competência residual parece imensurável (como é característico do federalismo norte-americano), por outro lado, a Constituição de 1988 possui alto nível de detalhe na descrição de competências da União, o que deixa pouco espaço para o exercício da competência residual estadual.²⁸

dez. 2019.

²³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

²⁴ Um exemplo de serviço público não enumerado pela Constituição, mas normalmente considerado como de interesse local, são os serviços funerários. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

²⁵ MORAES, Alexandre de. A necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros na Federação Brasileira. In: RAMOS, Dirceu Torrecillas (coord.) *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 157-174.

²⁶ Segundo Quintiliano, a Constituição impôs às competências estaduais três limites, sendo dois rígidos e um móvel. Entre os rígidos, estão não estabelecer normas gerais, e nem adentrar em assuntos de interesse local. Já o limite móvel permite aos Estados-membros exercerem plena competência ainda não exercida pela União, nos limites necessários para atender sua necessidade normativa. QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/publico/TESE_LEONARDO_DAVID_QUINTILIANO_CORRIGIDA.pdf. Acesso: em 20 abr. 2020.

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

²⁸ SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005; MINHOTO, Antonio Celso Batista. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 52-64, 2013.

Além disso, a CR/88 reconheceu os Municípios como entes federados de terceiro nível, atribuindo-lhes as competências de interesse local. O agigantamento das competências expressas atribuídas à União, somado à elasticidade do conceito de interesse local, fez com que o Estado-membro, esse ente fundamental na dinâmica federativa, ficasse espremido entre União e Municípios.^{29 30}

Feitas as explicações inaugurais sobre o sistema de divisão de competências na CR/88, é preciso agora enquadrar os SSB.

A literatura jurídica considera esses serviços como predominantemente de interesse local, configurando-se a titularidade municipal.³¹

No entanto, lembrando-se a Figura 2, a titularidade atualmente atribuída aos Municípios o é não por expressa determinação constitucional, como ocorre com outros serviços públicos, mas por uma construção doutrinária e jurisprudencial, elaborada em torno da interpretação da expressão “interesse local” contida no art. 30, V, CR/1988:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **os serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;³²

Que os SSB sejam de interesse local, de tão repetido, tornou-se verdade incontroversa. Não é que esse entendimento esteja equivocado; possivelmente, ele foi correto por muito tempo. No entanto, pretende-se demonstrar que esse entendimento é fruto de um momento histórico ultrapassado.³³ Só porque os SSB foram um dia de interesse local, não significa que continuem sendo, sobretudo diante da realidade a demonstrar como a geografia do problema necessita de ações governamentais concertadas.

Ademais, não é possível confundir a exigência de uma Constituição escrita, rígida, com uma rígida atribuição de competências. Martins, por exemplo, defendeu que “o federalismo pressupõe o estabelecimento numa Constituição rígida de uma divisão de competências entre as entidades federativas”.³⁴ No entanto, embora dotada de regras rígidas, a engenhosidade do esquema federalista de repartição de competências possui o mérito de fornecer um mecanismo institucional de plasticidade, de dinamismo. A título de exemplo, e lembrando as palavras de Meirelles, é impossível relacionar exaustivamente as competências estaduais,³⁵ quiçá engessá-las.

Para corretamente operacionalizar o esquema de repartição de competências, é de suma importância o dimensionamento do que seja o interesse local. Segue-se, então, essa exploração.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 125.

³⁰ Segundo Quintiliano, dada a exaustividade da competência enumerada da União, e o princípios da subsidiariedade, implicitamente consagrado na previsão de competências municipais para dispor sobre assuntos de interesse local, os Estados-membros são os entes federativos com menor competência governamental. QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/publico/TESE_LEONARDO_DAVID_QUINTILIANO_CORRIGIDA.pdf. Acesso: em 20 abr. 2020.

³¹ Como já mencionado, há controvérsia somente em relação aos Municípios integrantes de regiões metropolitanas, onde a Constituição vê nascer um interesse comum (art. 25, § 3º, CR). CAMMAROSANO, Márcio. A divisão constitucional de competências e a cooperação federativa na prestação dos serviços de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 239-252.

³² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 7 jul. 2020.

³³ Para uma revisão sobre o posicionamento da doutrina jurídica e jurisprudência (com as divergências que, embora presentes, não alteram o reconhecimento da titularidade municipal), conferir: OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de. Competências constitucionais em projetos de saneamento básico: o mito do interesse local nos votos do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Ambiental*, v. 68, p. 75-102, 2012.

³⁴ MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 253-293.

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

3 O interesse local de competência municipal

Primeiramente, é preciso esclarecer que “interesse local” deve considerar uma dimensão geográfica, que considere a noção de **fato geográfico**:

Deve ter uma preocupação locacional, toponímica, que identifique espacialmente os fenômenos sociais, conferindo a ele um critério espacial. O que importa para sua compreensão não seria a concepção de espaço e de seus recursos em si, mas a maneira como esses elementos são conscientizados e, em seguida, planejados pela sociedade [...].³⁶

O adequado dimensionamento sobre o que vem a ser local e peculiar aos Municípios exige um tipo de análise que delimite o campo normativo ou soma de dados reais normativamente pertinentes³⁷. Fabiana de Menezes Soares elenca os aspectos que deveriam ser considerados para a definição do “local”:

O primeiro aspecto que emerge é o território do município. A comunidade se assenta num espaço físico que condiciona o tipo de trabalho dos que ali vivem, os modos de ocupação do solo, a concentração ou dispersão habitacional, etc. [...] O segundo aspecto diz respeito à grande possibilidade de conflitos de interesses sociais, coletivos e difusos de certos municípios em função das suas atividades geradoras de riqueza. Desse modo, tais municípios são portadores de maiores reivindicações e abrigam uma gama de reivindicações, exemplos: municípios mineradores, siderúrgicos, com parque industrial instalado com sindicatos fortes, municípios turísticos.³⁸

Esse modelo, aplicado ao problema complexo e multifatorial dos SSB, coloca em evidência os limites factuais dos Municípios no tratamento do tema.

Não ajuda que “interesse local” seja um conceito jurídico indeterminado.³⁹ No entanto, como explicam García de Enterría e Fernandez, não há significação indeterminação do conceito, tampouco um indiferente jurídico ou discricionariedade, mas uma solução justa em cada caso concreto.

A lei não determina com exatidão os limites desses conceitos porque se trata de conceitos que não admitem uma quantificação ou determinação rigorosas, porém, em todo caso, é manifesto que se está referindo a uma hipótese da realidade que, não obstante a indeterminação do conceito, admite ser determinado no momento da aplicação. [...] Porém, ao estar se referindo a hipóteses concretas e não a vacuidades imprecisas ou contraditórias, é claro que a aplicação de tais conceitos à qualificação de circunstâncias concreta não admite mais que uma solução: **ou se dá ou não se dá o conceito**.⁴⁰

Na mesma linha, Odete Medauar defende que “a impossibilidade de identificar *a priori* todas as situações que se enquadram na fórmula. Mas, no momento em que uma situação ou fato se enquadram no conceito, efeitos ou consequências jurídicas ocorrem”.⁴¹

Também, para evitar que a análise da configuração do interesse local seja contaminada pela vontade (= desejo) do aplicador ou intérprete, apresentam-se os elementos característicos do conceito,⁴² como forma

³⁶ UGEDA, Luiz. *Direito Administrativo Geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil*. Brasília: Geodireito, 2017. p. 348.

³⁷ SOARES, Fabiana de Menezes. Número de Vereadores da Câmaras Municipais. Interpretação do art. 29, inciso IV (princípios, autonomia, controle e critérios). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 134, p. 315-325, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/285/r135-35.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 14 abr. 2020.

³⁸ SOARES, Fabiana de Menezes. Número de Vereadores da Câmaras Municipais. Interpretação do art. 29, inciso IV (princípios, autonomia, controle e critérios). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 134, p. 315-325, 1997. p. 324. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/285/r135-35.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 14 abr. 2020. p. 324.

³⁹ Existe vasta literatura dentro do Direito Administrativo sobre as diferenças entre conceito jurídico indeterminado e discricionariedade, questão sensível quando se analisam os limites de liberdade do gestor da coisa pública. Sem desconhecer da riqueza desse debate, que já inspirou vasta literatura, serão citadas duas referências, apenas como referências para prosseguimento do debate sobre o interesse local.

⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 393.

⁴¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 105.

⁴² OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de. *Federalismo, saneamento básico e municípios: o interesse local e sua competência constitucional*.

de balizar a análise. Surpreendentemente, são poucos os autores que se lançam a essas reflexões, bastando, para a grande maioria de comentadores, afirmar que os SSB são prestados de forma local.

Os conceitos indeterminados são mais facilmente determináveis em seus extremos⁴³: especificamente nessa matéria de competências federativas, parece claro que o controle da inflação é matéria de interesse nacional (mesmo que seja sentido em cada mercado da esquina), ao passo que o calçamento de ruas é de interesse local. Infelizmente, dadas as particularidades (em especial as assimetrias de fato) dos Municípios brasileiros, bem como as características dos SSB, não existem conclusões fáceis.

Primeiramente, é preciso esclarecer o seguinte: o princípio geral que norteia a repartição de competências entre os entes federativos é o da predominância do interesse⁴⁴ (salvo, evidentemente, as atribuições expressas e específicas). Portanto, é preciso esclarecer que a noção de predominância, assim empregada, contrapõe-se a noção de privatividade (ou exclusividade).

A ideia de que o interesse local é marcado pela predominância de interesses é consolidada dentro da literatura de Direito Constitucional. Em 1928, Sampaio Doria já a defendia. Posteriormente, em 1953, o ex-Ministro do STF Victor Nunes Leal, “se contenta em que seja o assunto essencialmente, ou principalmente, do interesse do município, para considerá-lo incluído na sua competência privativa”.⁴⁵

Mais recentemente, a formulação sempre lembrada em pesquisas sobre interesse local foi elaborada por Hely Lopes Meirelles, para quem

a aferição [...] da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, **em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade dos serviços**.⁴⁶

Também Celso Bastos adverte que “qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional”, já que “sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo”.⁴⁷

O que seria, então, os elementos distintivos do “interesse predominantemente local”?

3.1 Elementos característicos do interesse local

Dessa literatura, depreende-se que, mesmo quando configurado o interesse local, ainda assim há relevância da questão em esfera regional e nacional. E, mesmo realizando-se os interesses nacionais e regionais, impacta-se o cidadão residente no Município. Assim, **o impacto local no cidadão não determina o interesse local, porque sejam as ações locais, regionais e nacionais, elas produzem impacto local.**

Para Quintiliano, “predominará o interesse local quando ele for exclusivo ou quando atender ao princípio

2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

⁴³ QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/publico/TESE_LEONARDO_DAVID_QUINTILIANO_CORRIGIDA.pdf. Acesso: em 20 abr. 2020.

⁴⁴ MORAES, Alexandre de. A necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros na Federação Brasileira. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (coord.) *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 157-174.

⁴⁵ LEAL, Vitor Nunes. Parecer de 13/06/1953, solicitado pelo Dr. Nereu Ramos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, jul./set. 1953; LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e outros problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. p. 403.

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

⁴⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

da subsidiariedade,⁴⁸ sem imposição de ônus desproporcional aos demais entes federativos”.⁴⁹ Assim, nenhuma competência é atribuída à esfera de poder superior, se puder ser **satisfatoriamente** desempenhada pela esfera inferior.⁵⁰

Em Estados federativos, a avaliação da predominância do interesse geral a cargo da União é feita no próprio texto constitucional, que elenca uma lista de competências taxativa, *numerus clausus*; tal lista somente pode ser ampliada pela alteração do texto constitucional.⁵¹

Por sua vez, Vinícius Marques de Carvalho⁵² indica que, à exceção da atribuição expressa dos serviços de transporte coletivo municipal, a absorção de serviços pelos Municípios (ou seja, a configuração do interesse local) depende de considerações históricas e geográficas. Históricas, quando a prestação de um serviço, por longo tempo, pelo Município consolida a sua titularidade. No caso de vários entes prestarem o mesmo serviço, a questão se resolveria caso a caso, de forma indutiva: a verificação da própria realidade definiria a titularidade. E geográficas, quando a configuração do interesse local decorre da circunscrição dos serviços aos limites do território municipal. Esse tipo de consideração de natureza histórica também foi levantado por João Paulo Pellegrini Saker, que sugeriu a possibilidade de uma chamada afetação histórica ou administrativa dos serviços de saneamento básico.⁵³

No entanto, a tese da afetação histórica não pode prevalecer, justamente porque ela não encontra amparo no texto constitucional. Na engenhosa fórmula do federalismo, não existe vácuo: ou o serviço é, por sua particular configuração, situado geográfica e historicamente, de interesse local, ou ele é enquadrado dentro da competência residual dos Estados-membros. Resquícios históricos não entram nessa fórmula.

Inclusive, isso foi o que ocorreu com a energia elétrica, como lembrado por David A. M. Waltenberg:⁵⁴ à míngua de determinações constitucionais, no início da exploração de energia elétrica no Brasil (período entre 1889-1934), esse serviço público era considerado de interesse local e, portanto, ficava a cargo dos Municípios. Nessa atribuição, foram verificadas as próprias características do serviço, ou seja, a baixa demanda por energia elétrica, pouca urbanização, e economia dependente de um produto que não demandava energia elétrica para sua produção (o café).

Em razão da fórmula constitucional, não há nenhuma atividade, serviço ou obra que seja, por natureza intrínseca e atemporal, de interesse local. Segundo Caffé Alves, “o mesmo serviço, conforme o enfoque, o lugar, o modo e as circunstâncias de sua prestação, será objeto de interesse local ou regional, dependendo do caso”,⁵⁵ e completa afirmando que “o maior ou menor grau de repercussão do problema para quem ou além dos limites do Município e o modo de solucioná-lo é que determinam, casuisticamente, a sua qualificação de ser local ou não”.⁵⁶

⁴⁸ Sem desconhecer de controvérsias sobre o princípio da subsidiariedade, entende-se que essa discussão foge ao escopo do artigo. FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. *O Município na Federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2010. p. 241. Disponível em: http://www.bdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3146. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁴⁹ QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 244. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/publico/TESE_LEONARDO_DAVID_QUINTILIANO_CORRIGIDA.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

⁵⁰ ANDERSON, George. *Federalism: an introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2008.

⁵¹ Como já mencionado, em contrário, conferir: MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

⁵² CARVALHO, Vinícius Marques de. Cooperação e planejamento na gestão dos serviços de saneamento básico. In: MOTA, Carolina (coord). *Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal n. 11.445/07*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010. p. 53-88. CARVALHO, Vinícius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

⁵³ SAKER, João Paulo Pellegrini. *Serviços públicos e saneamento*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008. p. 63.

⁵⁴ WALTENBERG, David Antonio Monteiro. O direito da energia elétrica e a ANEEL. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 352-377.

⁵⁵ ALVES, Alair Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, ano 6, p. 57-82, jan./mar. 2001. p. 68.

⁵⁶ ALVES, Alair Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da or-

Também Luís Roberto Barroso defendeu que “determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, passando para a esfera de predominância regional e até mesmo federal”.⁵⁷

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por sua vez, após realizar revisão de literatura, elabora uma lista útil de elementos para identificar o interesse local dos Municípios:

1. predominância do local (Sampaio Dória).
2. interno às cidades e vila (Black).
3. que se pode isolar (Bonnard).
4. territorialmente limitado ao município (Borsi).
5. sem repercussão externa ao município (Mouskheli).
6. próprio das relações de vizinhança (Jellinek).
7. simultaneamente oposto a regional e nacional (legal).
8. dinâmico (Dallari).⁵⁸

Além de todos esses elementos, Quintiliano (2013) defende que

A expressão “interesse local” deve ser entendida como o interesse da coletividade municipal ou submunicipal que predomina sobre o interesse dos demais entes federativos. Isso se dará de dois modos: ou quando o interesse for exclusivo do Município, por dizer respeito apenas ao seu aparato, ou quando atender ao princípio da subsidiariedade. Em ambos os casos, a competência municipal não pode gerar externalidades negativas desproporcionais.⁵⁹

Assim, a produção de externalidades negativas desproporcionais é uma contribuição de Quintiliano à lista que baliza o correto dimensionamento do que seja interesse local.

Às considerações desse autor, somamos outra. Na próxima seção, ganhará relevo o conceito de “capacidade estatal”, ou seja, a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas. Sem antecipar discussões que serão detalhadas adiante, adianta-se que a disponibilidade de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários para realização de uma competência constitucional deveria ser um elemento relevante na análise.

Diante dessas considerações, à lista de Moreira Neto, acrescentaríamos dois outros elementos, consolidando-a da seguinte maneira:

1. predominância do local (Sampaio Dória);
2. interno às cidades e vila (Black);
3. que se pode isolar (Bonnard);
4. territorialmente limitado ao município (Borsi);
5. sem repercussão externa ao município (Mouskheli);

ganização do Estado Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, ano 6, p. 57-82, jan./mar. 2001. p. 69.

⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico* (REDAE), Salvador, n. 11, ago./set./out., 2007. p. 11. Disponível em: <http://www.fulviofaria.adv.br/acp/AnexoII%E2%80%9333TextoComplementarSaneamentob%C3%A1sico.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁵⁸ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. *Revista de Direito Administrativo*, n. 213, p. 23-33, jul./set. 1999. p. 26. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47196/45392. Acesso em: 14 fev. 2020.

⁵⁹ QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 286. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/publico/TESE_LEONARDO_DAVID_QUINTILIANO_CORRIGIDA.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

6. próprio das relações de vizinhança (Jelinek);
7. simultaneamente oposto a regional e nacional (legal);
8. dinâmico (Dallari);
9. ausência de externalidades negativas desproporcionais (Quintiliano);
10. dentro da capacidade estatal dos Municípios.

Na Introdução deste Artigo, procuramos deixar clara a pergunta norteadora deste estudo: a Constituição da República realmente atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos Municípios? Com a conclusão da pesquisa jurídico-normativa nesta seção, verifica-se que a resposta, que passa pela análise normativa (seção 1) e dimensionamento do conceito de “interesse local” (seção 2), não é encontrada, apenas, no estudo já feito, por mais rigorosa que seja a metodologia em pesquisa jurídica adotada. Em especial, a análise da produção de externalidades⁶⁰ (item 9) e da capacidade estatal (item 10) não se faz dentro dos domínios normativos estritos da Ciência Jurídica. É necessário avançar por outros terrenos.

Assim, na próxima seção, é apresentada a análise do elemento “capacidade estatal dos Municípios”, que é um convite para enfrentar a realidade que grande parte da literatura jurídica apenas menciona brevemente: a enorme assimetria *de facto* existente entre os Municípios brasileiros.⁶¹

4 A capacidade estatal dos municípios brasileiros

Não obstante os melhores esforços dos juristas em identificar a configuração do interesse local por meio de análise estrita do conjunto normativo vigente,⁶² isso simplesmente não é possível. É vã essa atividade em abstrato e aprioristicamente. A metodologia exclusivamente normativa sequestra e oculta as discussões mais amplas, e, no caso específico desta pesquisa, distrai para o fato o interesse local, no caso dos SSB, se desconfigurou. Ora, a identificação do “interesse local” somente pode ser feita concretamente, casuisticamente, “diante de cada serviço analisado, pois o interesse é único em determinada região e dependendo da época”⁶³ — tal é a tarefa desta seção.

O conceito de “capacidade estatal” é bastante usado para compreender quais características deve possuir o Estado para uma ação (aqui em sentido macro, na linguagem deste trabalho, o Estado federativo), ou seja,

⁶⁰ Em relação à produção de externalidades negativas, pelo escopo do artigo, nos limitaremos a mencionar que a forma como um Município presta os serviços pode tornar excessivamente onerosa, ou até mesmo inviabilizar por completo, os serviços de um vizinho confrontante. Isso porque, se o Município polui a água, e essa água poluída segue para o outro Município, que vai precisar tratá-la antes de fornecê-la à sua respectiva população, estamos diante de externalidades negativas desproporcionais. No entanto, o foco deste artigo não é em questões ambientais (em que os recursos naturais necessários para a prestação são considerados), mas sim na análise de capacidade estatal. Para a análise da questão das externalidades, considerando-se o aspecto ambiental, são necessários estudos subsequentes.

⁶¹ A ideia de simetria/assimetria, em um sistema federativo, será abordada mais adiante; no entanto, neste momento, basta esclarecer que essa teoria descreve os meios pelos quais um ente federativo se relaciona com o sistema como um todo, com a autoridade federal (União) e com cada outro ente federativo. A simetria/assimetria entre os entes federativos poderia ser *de jure* (de direito), ou seja, o relacionamento constitucional (normativo) entre eles, ou poderia ser *de facto* (de fato), quando se analisam os aspectos cultural, social, econômico e político. RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000; RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico: unidade na diversidade. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (coord.) *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 121-140.

⁶² MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 253-293.

⁶³ DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (org.) *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei n. 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 45. No mesmo sentido, conferir: TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

as competências e as habilidades necessárias para promover dinâmicas de desenvolvimento econômico e social em um conjunto de dimensões e setores considerados estratégicos.⁶⁴ Embora seja uma metodologia mais frequentemente usada para análises de políticas públicas nacionais, nada impede que ela seja usada, também, para avaliar a capacidade estatal de um ente federativo, no exercício de uma competência constitucional, até mesmo porque, no Brasil, governos subnacionais são importantes implementadores de políticas públicas.⁶⁵ Assim, também os Municípios devem ser avaliados quanto à sua capacidade para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil - objetivos como a universalização dos SSB.

O conceito de capacidade estatal, embora muito útil para a presente análise, é um conceito abrangente e multidimensional (ou seja, que envolve, componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos), e que requer operacionalização por meio de desagregações.⁶⁶ Seguiremos esse caminho de desagregação proposto pela literatura, afunilando o conceito de modo a permitir a análise do objeto de estudo (os SSB).

Primeiramente, conforme lembram Souza e Fontanelli, o conceito de capacidade estatal convida a uma pergunta: a capacidade para fazer o quê?

Uma forma de buscar essa resposta seria desagregar o conceito em dimensões. Souza e Fontanelli explicam que “[a]s respostas mais usuais [à pergunta acima] são cobrar tributos, prover bens e serviços, administrar conflitos internos e externos, fazer cumprir contratos e proteger direitos”,⁶⁷ em que são incorporadas tanto a dimensão burocrática quanto a de alcance territorial. Como tal, o conceito pode ser expresso em três grandes objetos:

capacidade extrativa, isto é, instituir e cobrar tributos; capacidade coercitiva, isto é, impor a lei e a ordem; e **capacidade administrativa, isto é, formular e implementar políticas públicas através de uma burocracia profissionalizada.**⁶⁸

Para o propósito deste trabalho, ganha relevo a capacidade administrativa, ou seja, aquela que descreve e analisa o potencial de implementação das políticas públicas, considerando-se, como condição necessária para seu exercício, a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários.⁶⁹

⁶⁴ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁶⁵ A título de exemplo, Celia Souza e Flavio Fontanelli relatam algumas — poucas — iniciativas que empregam a metodologia de avaliação de capacidade legislativa na esfera estadual, o que demonstra a viabilidade da proposta deste artigo para avaliação da capacidade estatal municipal. SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020

⁶⁶ SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁶⁷ SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. p. 48. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁶⁸ SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas. In: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; LOTTI, Gabriela; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia Paes de (Org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. Cap. 2, p. 45-69. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020. p. 47, grifos acrescentados.

⁶⁹ GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/>

É, portanto, a partir desse conceito de capacidade estatal que refletiremos sobre os Municípios brasileiros, esse ente federativo de terceiro nível, com autonomia constitucionalmente reconhecida, a quem a literatura jurídica e jurisprudência tradicionalmente atribuem a competência para organizar e prestar os SSB — e existem 5.570 deles.

4.1 A prevalência dos Municípios de pequeno porte e as assimetrias federativas

Quando se fala em Municípios, nem mesmo sua quantidade exata ou sua população são estáveis.⁷⁰ Por exemplo, o Diagnóstico de Água e Esgoto apresentado pelo SNIS já justifica os números de população atendida apresentados no Diagnóstico podem não ser consistentes com os dados oficiais da população total do Município fornecidos pelo IBGE, em função da adoção de diferentes metodologias de cálculo. Aqui, aparecem as primeiras dificuldades quando pretende-se realizar uma avaliação dos Municípios: dois órgãos do governo federal não trabalham com a mesma metodologia para quantificar a população brasileira.⁷¹ Não obstante, considerando-se que são estes os dados disponíveis, e mesmo diante de possíveis fragilidades, neste Artigo integram-se os dois dados, inclusive porque também o Diagnóstico consolidado emprega essa metodologia.

Tais dados são essenciais para a pesquisa proposta. Assim, utilizam-se as Tabelas de Estimativas Populacionais divulgadas pelo IBGE, com data de referência de 01.07.2019, em que são listados 5.570 Municípios, e suas respectivas populações,⁷² organizadas em faixas populacionais. São utilizados também os dados do SNIS, com informações referentes ao ano de 2018, publicadas em 2019.⁷³

A existência de Municípios pequenos demais não é novidade. Marcos Juruena Villela Souto menciona que a excessiva criação de Municípios (e até mesmo Estados) que vivem de transferências governamentais cria um arremedo de Federação.⁷⁴ Ricardo Marcondes Martins chama tais Municípios de “entidades aberrantes”, e conclui que a “[e]ntidade federativa que não tem a mínima condição de cumprir sua missão constitucional não deve ser substituída por outra, deve ser extinta”.⁷⁵

Ferrari Filho defende a necessidade de propor a exigência de uma população mínima na faixa de 10 mil habitantes para criação de novos Municípios, que acredita evitar as consequências negativas de sua existência, “especialmente a perda da eficiência do gasto público (com maior alocação de recursos para atividade-meio, em detrimento da atividade-fim) e as distorções dos critérios de rateio dos fundos redistributivos”.⁷⁶

Sugere, ainda, que, caso os Micromunicípios (estes, com menos de 10 mil habitantes) não sejam extintos, seria necessária a quebra na simetria *de jure*, para que os Micromunicípios sejam tratados conforme suas limi-

livro_capacidades.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁷⁰ Considerando que a população indicada pelo IBGE é determinante para divisão do Fundo, várias vezes os Municípios questionam a metodologia adotada pelo Governo Federal para estimar a população em cada um deles. A título de exemplo, conferir esse processo citado como fonte na Estimativa de População divulgada pelo Governo Federal: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). *Procedimento comum nº 5012452-12.2018.4.04.7005/PR*. Autor: Município de Santa Tereza do Oeste/PR. Réu: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Juiz: Vitor Marques Lento, 29 de dezembro de 2018.

⁷¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 24º *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2018*. Brasília: SNS/MDR, 2019. Disponível em: www.snis.gov.br/diagnosticos Acesso em: 10 mar. 2020.

⁷² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019*. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_dou_2019.xls. Acesso em: 02 jan. 2020.

⁷³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. 24º *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2018*. Brasília: SNS/MDR, 2019. Disponível em: www.snis.gov.br/diagnosticos Acesso em: 10 mar. 2020.

⁷⁴ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo das Parcerias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

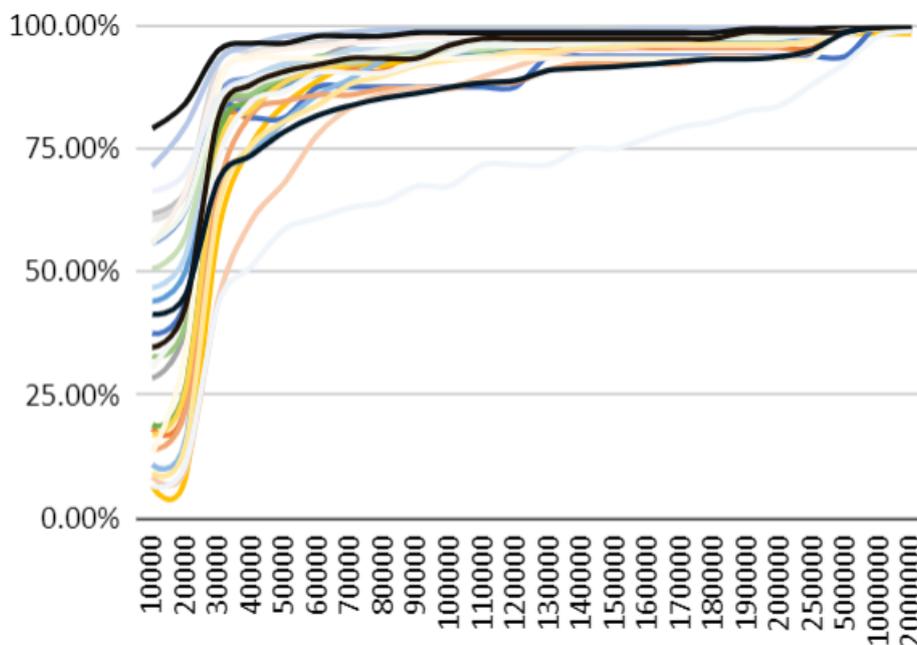
⁷⁵ MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 253-293. p. 290.

⁷⁶ FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. *O Município na Federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2010. p. 241. Disponível em: http://www.btdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3146. Acesso em: 14 abr. 2020.

tações, ou seja, com competências restritas a matérias em que há menos economia de escala, como conservação de logradouros, trânsito, e ordenação do espaço urbano.⁷⁷ Nessa proposta dura do autor, certamente os Micromunicípios não manteriam a titularidade de inúmeros serviços públicos municipais. Quantos seriam esses Micromunicípios, de até 10 mil habitantes?

Abaixo, apresenta-se um gráfico de população, mostrando a população por Município, por faixa acumulada, organizados por Estado-membro.⁷⁸

Gráfico 1 – número de habitantes por Município, por Unidade da Federação, em curvas acumuladas (números proporcionais)



Fonte: Elaboração própria.

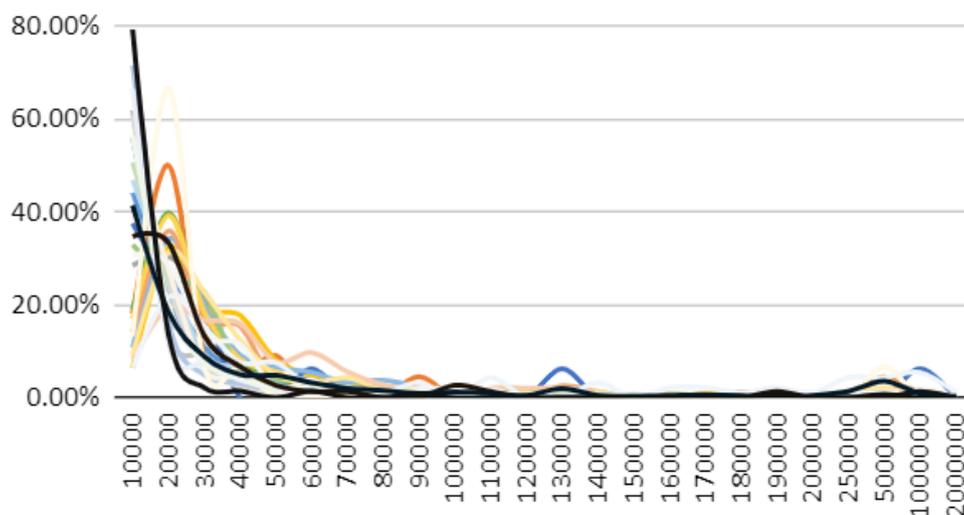
Os Micromunicípios conceituados por Ferrari Filho são 2.452 dos 5.570 Municípios brasileiros, ou 44,2% deles. Não obstante o marco de 10 mil, é preciso destacar que metade dos Municípios brasileiros possui menos de 11.635 habitantes.

Mesmo em relação à primeira faixa (de até 10 mil habitantes), a assimetria entre os Estados-membros já se mostra: no Amazonas, apenas 6,42% dos Municípios têm menos de 10 mil habitantes, ao passo que no Tocantins, eles são 79,14%. Não obstante, na faixa dos 30 mil habitantes, pode-se observar uma convergência: muitos Estados-membros concentram Municípios nessa faixa. De fato, 79,01% dos Municípios brasileiros têm menos de 30 mil habitantes. Essa convergência pode ser observada no Gráfico abaixo:

⁷⁷ FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. *O Município na Federação brasileira: limites e possibilidades de uma organização assimétrica*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2010. p. 241. Disponível em: http://www.bdt.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3146. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁷⁸ Os dados brutos, em faixas simplificadas em virtude da leitura,

Gráfico 2 – número de habitantes por Município, por Unidade da Federação, por faixa (números proporcionais)



Fonte: Elaboração própria.

As duas representações dos dados não deixam dúvidas: a maior parte dos Municípios brasileiros é de pequeno porte. O achatamento no eixo horizontal ilustra claramente que, dos 5.570 Município, apenas 323 possuem mais de 100 mil habitantes (ou, em termos proporcionais, 5,82% deles). E o marco de 100 mil também é arbitrário. Para que haja segundo turno municipal, por exemplo, a Constituição exigiu que o Município tenha 200 mil eleitores (frise-se: eleitores, não habitantes).

Também o marco de 10 mil habitantes para conceituar Micromunicípios é arbitrário. O novo Marco Legal de Saneamento, por exemplo, usa o corte de 20 mil habitantes para desincumbir Municípios de elaborar o Plano Completo de Saneamento Básico, bastando que eles elaborem uma versão simplificada, sem, contudo, detalhar o que seria esse mínimo do mínimo (art. 19, § 9º, Lei n. 11.445/2007, com redação da Lei n. 14.026/2020). Esse dispositivo, que chamaremos de “desoneração legal”, pode ser interpretado como o reconhecimento legal de que os Municípios com menos de 20 mil habitantes não possuem capacidade estatal para elaboração do plano completo. No entanto, o legislador parece não se atentar para o fato de que os Municípios com menos de 20 mil habitantes representam 76,17% dos Municípios brasileiros. Ou seja, a desoneração legal atinge 76,17% dos atuais titulares, o que atinge 31.778.318 pessoas (14% da população brasileira).

Parece importante ressaltar que os achados nesta pesquisa (os dados populacionais) são usados como *proxies*⁷⁹ da capacidade estatal dos Municípios. Ou seja, nessa análise, parte-se do pressuposto que Municípios com menor população terão menos capacidade para formular e implementar ações que levem à universalização dos SSB, não dispondo um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários para tanto. Aliás, ainda está por ser construído um arcabouço teórico e metodológico da cons-

⁷⁹ Segundo Souza e Fontanelli, “os achados de pesquisas baseadas no conceito de capacidade do Estado se constituem em proxies para se chegar a conclusões sobre uma ou algumas das inúmeras dimensões de capacidade” SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (org). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. p. 48. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020. Não há provas absolutas e irrefutáveis do argumento proposto neste artigo, de modo que as hipóteses são mais afeitas a noções de probabilidade e da plausibilidade. É possível que, em meio a estes pequenos Município, encontre-se um com um Plano de Saneamento exemplo, e índices satisfatórios de prestação de serviço. Não é porque exista um (ou alguns) que o argumento proposto aqui é falseado.

trução de indicadores (que não sejam apenas quantitativos) para efetivamente avaliar as políticas públicas de saneamento no Brasil.⁸⁰

No entanto, é possível fazer um teste relacional, com os dados do SNIS. É possível verificar se nos Municípios pequenos, menor percentual da população tem acesso aos serviços de água. Assim, relacionamos os dados populacionais acima aos dados do SNIS, especificamente o índice de população atendida. O teste pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 1 – relação entre Municípios (por faixa populacional) e os índices de população atendida com rede de água

Faixa populacional do Município	Até 20 mil hab. ¹	De 20 a 100 mil hab.	Acima de 100 mil hab.
População que vive na faixa ²	31.778.318,00 hab.	57.477.308,00 hab.	120.704.450,00 hab.
População conhecida ³	29.131.579,00 hab.	53.889.635,00 hab.	120.383.891,00 hab.
População atendida ⁴	19.207.129,84 hab.	40.356.081 hab.	110.728.739,04
Percentual de população atendida (%) ⁵	65,93%	74,89%	91,98%
População não atendida ⁶	9.924.449 hab.	13.533.553 hab.	9.655.151 hab.
Percentual de população não atendida ⁷	34,09%	25,11%	8,02%
População desconhecida ⁸	2.646.739 hab.	3.587.673,00 hab.	320.559 hab.
Percentual de população desconhecida ⁹	8,33%	6,24%	0,27%

1 O limite até 20 mil habitantes foi escolhido para espelhar o limite do art. 19, § 9º, Lei 11.445/2007, com redação da Lei 14.026/2020).

2 População que vive no Município por faixa, segundo dados do IBGE (2019).

3 Nem todos os Municípios enviaram os dados ao SNIS, de modo que existe uma parte da população que não é “vista” pelo Diagnóstico. Essa linha refere-se à população “vista”, da qual se conhece a situação, ou seja, a população (segundo dados do IBGE, 2019) dos Municípios que enviaram os dados ao SNIS (2019), chamada de “população conhecida”.

4 “População conhecida” que está atendida por sistemas públicos de abastecimento de água, segundo dados do SNIS (2019), em números absolutos.

5 “População conhecida” que está atendida por sistemas públicos de abastecimento de água, segundo dados do SNIS (2019), em números proporcionais.

6 “População conhecida” que está não atendida por sistemas públicos de abastecimento de água, segundo dados do SNIS (2019), em números absolutos.

7 “População conhecida” que está não atendida por sistemas públicos de abastecimento de água, segundo dados do SNIS (2019), em números proporcionais.

8 População residente em Municípios que não enviaram os dados ao SNIS, cuja situação é desconhecida, chamada aqui de “população desconhecida”, em números absolutos.

9 População residente em Municípios que não enviaram os dados ao SNIS, cuja situação é desconhecida, chamada aqui de “população desconhecida”, em números proporcionais.

Na Tabela 1, mostra-se a precariedade dos SSB nos Municípios de até 20 mil habitantes: considerando que a média nacional de atendimento é 83,72% da população atendida por sistema público de abastecimento de água, nos Municípios com até 20 mil habitantes, esse índice despenca para 65,93%. E isso diz respeito à população conhecida.

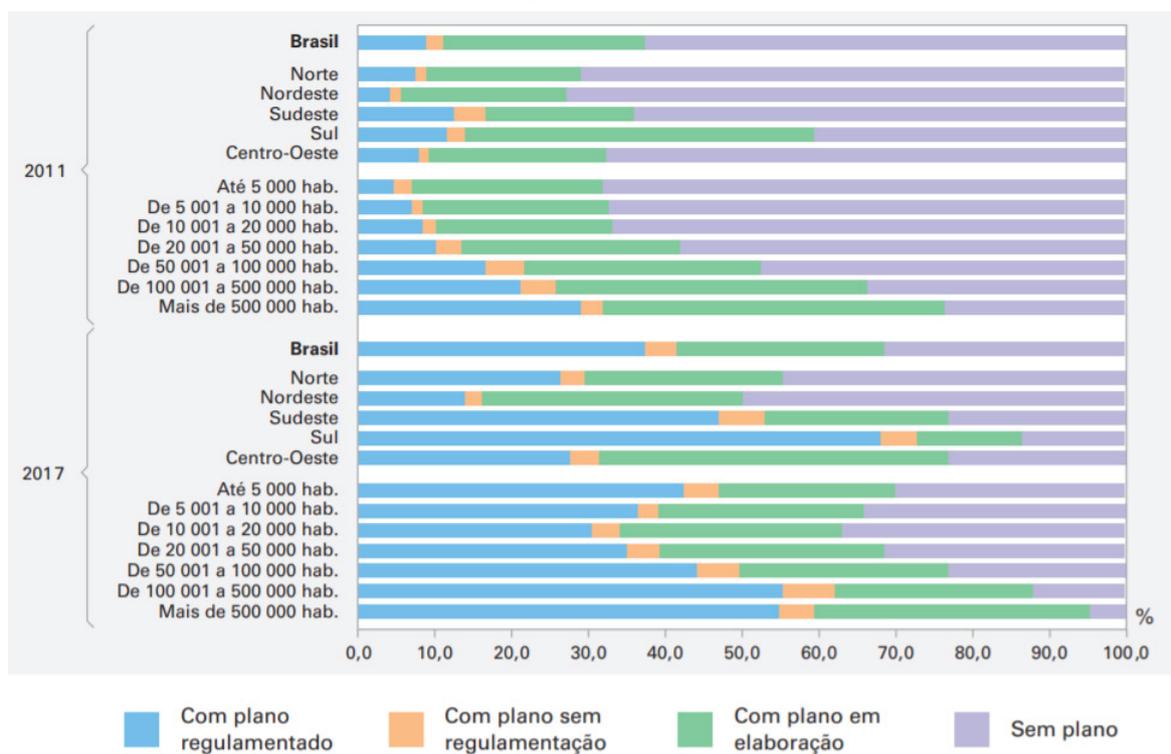
O SNIS reconhece a existência de Municípios que não enviaram as informações, cuja situação da população é desconhecida. Proporcionalmente, a população desconhecida nos Municípios de até 20 mil habitantes é bem superior à população desconhecida nas demais.

⁸⁰ BORJA, Patrícia Campos; BERNARDES, Ricardo Silveira. Avaliação de políticas públicas de saneamento no Brasil. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (org.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 525-541.

Os dados sugerem que quanto maior a população do Município maior a proporção da população atendida por sistemas públicos de abastecimento de água, bem como melhor é o diagnóstico da situação.

Além disso, um estudo do IBGE verificou que, entre os Municípios com até 20 mil habitantes, é menor a possibilidade de que haja um Plano de Saneamento feito, regulamentado e implementado.

Gráfico 3 – proporção de municípios por situação do Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2011/2017



Fonte: BRASIL, 2018⁸¹

Segundo o IBGE, a existência de Plano Municipal de Saneamento Básico tende a ser mais frequente naqueles Municípios mais populosos. Mais grave que isso: a proporção de Municípios com Plano, regulamentado ou não, somente ultrapassa 60% naqueles cuja população é maior do que 100 mil habitantes.

4.2 A elaboração do Plano Municipal de Saneamento: um desafio para além da capacidade de grande parte dos Municípios

A elaboração do Plano Municipal de Saneamento não é trivial. Em geral, esses planos são elaborados pelos Municípios com apoio de empresas, embora possam ser elaborados pelos quadros técnicos do próprio Município, desde que haja qualificação para sua elaboração.⁸² Obviamente, o dimensionamento da equipe depende do tamanho do Município, da complexidade dos sistemas de saneamento, bem como dos recursos técnicos e financeiros disponíveis.

⁸¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros: saneamento básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico - 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: www.tratabrasil.org.br/uploads/Munic2017-Saneamento-Aspectosgestao.pdf. Acesso em: 02 jan. 2020.

⁸² LIMA NETO, Iran Eduardo; SANTOS, André Bezerra dos. Planos de Saneamento básico. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro (coord.). *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012. p. 57-79.

A equipe, necessariamente, será integrada por profissionais de diversas qualificações técnicas, a saber:⁸³ engenheiro sênior, com experiência em coordenação de planos de saneamento básico ou similares; engenheiro civil, ambiental ou sanitarista, com experiência em serviços de saneamento básico; economista, com experiência em serviços relacionados aos tratamento de questões econômicas e financeiras em empresas públicas ou privadas; profissional de nível superior, com experiência em comunicação social, capacitação massiva, autogestão, gestão compartilhada ou participativa; técnico ou tecnólogo, com experiência em serviços de saneamento básico.

Os requisitos legais mínimos exigidos por lei (art. 19, Lei n. 12.445/2007) são os seguintes:

Tabela 1 – requisitos mínimos do conteúdo dos Planos de Saneamento definidos na Lei n. 11.445/2007

Requisito 1	diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas
Requisito 2	objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais
Requisito 3	programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento
Requisito 4	ações para emergências e contingências
Requisito 5	mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas

Fonte: LIMA NETO; SANTOS⁸⁴

A elaboração do Plano é uma empreitada complexa. Assim, não surpreende que a proporção de Municípios com Plano ultrapasse 60% apenas na faixa de Municípios com mais de 100 mil habitantes. É preciso pessoal qualificado para elaborar esse Plano e, na ausência desses profissionais em seus próprios quadros, são precisos recursos financeiros para contratar assessoria especializada.

Um estudo com pequena amostra de 15 Municípios (todos com menos de 100 mil habitantes, e 9 dos quais com menos de 20 mil habitantes) procurou identificar dificuldades para elaborar os Planos de Saneamento.⁸⁵ Para tanto, foram entrevistados gestores ligados às 15 autarquias municipais, questionando-os a respeito das dificuldades que têm impedido o início da elaboração do Plano.

As principais dificuldades identificadas são a indisponibilidade de recursos financeiros e a limitação quanto à qualificação profissional e capacidade técnica municipal. Os gestores consideraram que a falta de profissionais pode ser resolvida recursos financeiros (financiamento externo, já que os Municípios não conseguem mobilizar recursos para isso). Ou seja, a falta de capacidade estatal já é reconhecida pelos próprios gestores dessa amostra, bem como a dependência de recursos externos.

⁸³ LIMA NETO, Iran Eduardo; SANTOS, André Bezerra dos. Planos de Saneamento básico. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro (coord.). *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012. p. 57-79.

⁸⁴ LIMA NETO, Iran Eduardo; SANTOS, André Bezerra dos. Planos de Saneamento básico. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro (coord.). *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012. p. 57-79.

⁸⁵ LISBOA; Severina Sarah; HELLER, Léo; SILVEIRA, Rogério Braga. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 18, n. 4, p. 341-348, out./dez. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Leo_Heller/publication/262626168_Challenges_of_municipal_planning_for_basic_sanitation_in_small_size_municipalities_The_managers_perception/links/0046353a80f0e75112000000/Challenges-of-municipal-planning-for-basic-sanitation-in-small-size-municipalities-The-managers-perception.pdf. Acesso em: 14 mar. 2020.

A Lei n. 11.445/2007 também autoriza a delegação das funções regulatórias, que, na redação de 2007, era de maneira mais genérica, e, a partir do novo Marco de 2020, a entidade delegatária deve ter natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira (art. 21, com redação pela Lei n. 14.026/2020). A exigência da dimensão autárquica certamente obrigará muitos Municípios que vinham exercendo essa função a delegar a função regulatória para outros entes. Vale destacar que, até 2019, já havia 57 agências reguladoras, sendo 24 estaduais, 4 intermunicipais, 28 municipais e 1 distrital.⁸⁶ Essa realidade sugere uma regulação fragmentada, que foi um dos problemas que o novo Marco tentou solucionar. Inclusive, esse foi um dos problemas expressamente mencionado pela Justificativa que acompanhou o Projeto de Lei:

[a] grande variabilidade de regras regulatórias se consolidou como um obstáculo ao desenvolvimento do setor e à universalização dos serviços. A Constituição Federal atribui a titularidade dos serviços de saneamento básico aos municípios, atribuição acolhida pela Lei n. 11.445/2007, que faculta aos titulares regular diretamente ou delegar a regulação desse setor. Esse arranjo explicitou as diferentes capacidades regulatórias dos diferentes titulares, resultando numa miríade de situações.⁸⁷

A solução do novo Marco foi, então, atribuir à Agência Nacional de Águas diversas competências regulatórias, a saber: a) instituição de diretrizes sobre dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, às quais a entidade reguladora é obrigada a observar (art. 23), e b) a instituição de normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente (art. 25-A). Assim, o titular (seja ele municipal ou, como defende-se aqui, estadual) vê tolhida sua autonomia constitucional, diante de uma regulação federal.

O deslocamento de competências regulatórias a uma agência federal sugere o reconhecimento implícito da incapacidade dos atuais titulares em exercerem sua competência, ou ainda a necessidade de que a regulamentação seja feita não na esfera local. No primeiro caso, à luz da Teoria das Capacidades Estatais, verifica-se que a maior parte dos Municípios não é capaz de exercer a missão constitucional de prover SSB. Isso desconfigura o interesse local e, pelo Princípio da Subsidiariedade, faz emergir a competência residual do Estado-membro.

A necessidade de se combater a regulamentação fragmentada, mencionada na Justificativa, sugere que o “interesse local”, como requisito constitucional, já não está presente. No entanto, nem em caso de titularidade municipal, nem em caso de titularidade estadual, emerge uma competência federal, da União, já que os SSB não fazem parte da lista de serviços que a União organiza, mas sim da lista de serviços sobre os quais a União deve colaborar com o titular. Isto é: colaborar, mas não usurpar. Análises mais aprofundadas do novo Marco escapam ao escopo deste artigo. Ele é mencionado apenas por mencionar expressamente um dos principais problemas tratados aqui: a fragmentação da formulação e implementação das políticas públicas de saneamento (o que leva à fragmentação da atividade de regulação) é um dos principais obstáculos à universalização.

Além da fragmentação, o exercício da titularidade pressupõe uma série de atividades que a maior parte dos Municípios parece incapaz de exercer. Não obstante, mesmo ao delegar a função regulatória, o titular retém a responsabilidade de supervisionar a entidade reguladora (até porque existe um cardápio delas para se escolher), bem como supervisionar a prestação dos serviços. Isso pressupõe um corpo burocrático mínimo permanente, com capacidade para fazer esse acompanhamento.

⁸⁶ OLIVA, Gustavo Martins de. *Regulação e governança participativa no Brasil: processos, práticas e atores nas agências reguladoras de saneamento básico*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/13131/Oliva%20%20G.M.%20Regula%C3%A7%C3%A3o%20e%20governan%C3%A7a%20participativa%20no%20Brasil%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁸⁷ GUEDES, Paulo Roberto Nunes; CANUTO, Gustavo Henrique Rigodanzo. *Justificativa*. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7C35CB7EDD21027D34ACA1E4D9E6A825.proposicoesWebExterno2?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019. Acesso em: 07 mar. 2020.

O reconhecimento de que existem Municípios sem capacidade para gerir os SSB também não é novidade. Camila Pezzino Ballaniu Dantas sugeriu, por exemplo, uma técnica de deslocamento, por violação a direitos fundamentais, do interesse envolvido à esfera estadual, no caso de Municípios muito pobres, sem condição de prestar os serviços e sem vizinhos interessados em compartilhar a estrutura.⁸⁸ No entanto, isso levaria a uma rodada de diagnóstico de milhares de Municípios, não resolveria a fragmentação regulatória, tampouco levaria à segurança jurídica, item absolutamente essencial quando se buscam investimentos privados. Além disso, chegando-se à conclusão de que a maior parte dos Municípios não tem essa capacidade (como acredita-se que foi feito aqui), mais correto que deslocar a competência ao Estado-membro um a um seria o reconhecimento da competência estadual, como defendida neste trabalho.

5 Considerações finais: a titularidade municipal dos serviços de saneamento como resquício histórico

“O estudo da Federação em nosso país não tem merecido uma atenção condizente com os problemas nela envolvidos” — este é o comentário de Celso Bastos, em artigo publicado no *Jornal da Tarde* em 1987, antes da promulgação da atual Constituição.⁸⁹ Passados 30 anos, Luís Roberto Barroso ecoa tais reflexões, ao afirmar que o reequacionamento do federalismo no Brasil é um tema à espera de um autor.⁹⁰ O ostracismo em que se encontra o tema federalismo os serviços de saneamento básico vêm sendo prestados, parcialmente causada por conflitos federativos, é um triste exemplo. Muito tempo é perdido nessa discussão sobre a titularidade, ocultando o fato vergonhoso de que milhões de brasileiros ainda não têm acesso à água potável. Independentemente do arranjo institucional adotado, a universalização é urgente.

Não existe qualquer pretensão encerrar a discussão da titularidade com esta pesquisa. Muito ao contrário, se a hipótese da titularidade dos Estados-membros for confirmada (ou se for adotada como balizador futuro), serão necessários muitos outros estudos para modular os efeitos dessa transferência dos Municípios (que vinham exercendo a titularidade) aos Estados-membros, honrando contratos, e principalmente garantindo a continuidade dos serviços. Ou seja, a titularidade estadual apresentará outros desafios.

Mais ainda, é possível que a edição do Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020) reacenda o interesse dos juristas por esse tema tão negligenciado. Em uma lista preliminar de estudos subsequentes, que foi possível apenas tangenciar embora estivessem diretamente relacionado ao tema proposto neste artigo, são necessárias pesquisas sobre as semelhanças entre o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei 14.026/2020) e o PLANASA; sobre as tendências centralizadoras do novo Marco (em detrimento, mais uma vez, das competências estaduais); sobre o federalismo cooperativo como realmente operacionalizado (para além as esperanças positivadas na Constituição e na lei); sobre a capacidade da Agência Nacional de Águas, uma agência federal, para instituir normas de referência para a regulação da prestação dos SSB que considere todas as suas dimensões (não só a dimensão da água), e suas relações com os titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras; sobre ações necessárias para corrigir a própria existência de pequenas vilas que foram alçadas à condição de unidades federativas; sobre a necessidade urgente de se recuperarem as competências dos Estados-membros, redimensionando as agigantadas competências federais, inclusive as competências tributárias (a capacidade arrecadatória), na busca pelo almejado equilíbrio federativo; sobre os

⁸⁸ DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (org.) *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei n. 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 45.

⁸⁹ BASTOS, Celso. Por uma federação renovada. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6494, p. 6, jan. 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116780/1987_%2020%20a%2030%20DE%20JANEIRO_113.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 14 abr. 2020.

⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 75. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 270.

modelos de prestação (prestação direta, contratos de programa, concessões etc.); sobre a gestão dos serviços nas condições únicas das regiões metropolitanas, à luz do que foi decidido pelo STF; sobre a relação entre poder concedente, agência reguladora e prestador — para citar apenas alguns.

O objetivo deste trabalho é restrito a revisitar o tema da titularidade municipal, colocando-a em cheque. Primeiramente (e diferentemente de outros trabalhos), grande esforço foi empregado para a exploração do que significa o conceito de “interesse local” (mencionado pelo art. 30, V, CR/1988 para identificar os serviços públicos de titularidade municipal), que, na maioria dos trabalhos, é mencionada brevemente, presumindo, erroneamente, um consenso de que saneamento básico é local. Nesse esforço, parece claro que, se presentes os elementos distintivos do interesse local, o serviço é municipal; se não, o serviço de saneamento básico é enquadrado como competência residual a cargo dos Estados-membros, ente federativo da maior importância dentro do Estado federal, que, no Brasil, acabou achatado entre as competências da União e as interpretações ingênuas da competência municipal.

Posteriormente, foi feita uma contextualização dos serviços de saneamento básico do ponto de vista da capacidade estatal do titular. Considerando-se as atividades que se esperam do titular, é de se esperar que a vasta maioria dos Municípios brasileiros não está em condições de exercer a missão constitucional. Isso significa que o interesse local se desconfigurou, o que faz emergir a titularidade dos Estados-membros, no exercício de sua competência remanescente.

O presente estudo procura localizar-se dentro de uma matriz de estudos empíricos e analiticamente orientados, buscando causas e consequências das multidimensionais desigualdades brasileiras.⁹¹ Os problemas diagnosticados não foram abordados pelo novo Marco Legal do Saneamento Básico, tampouco superados, a saber: a baixa capacidade municipal para provisionar bens e serviços, bem como sua baixa capacidade para uma cooperação federativa legítima. Ao que parece, o Marco apresentou propostas centralizadoras que não corrigem assimetrias federativas. Aliás, em um primeiro e breve comentário sobre o novo Marco, podemos afirmar isto: o novo marco instituiu mais um obstáculo à universalização dos SSB, ao desincumbir Municípios com menos de 20 mil habitantes de fazer o mínimo que se espera de qualquer titular de serviços públicos: planejar. Esse desafio de fazer com que os Municípios planejem, tornado protagonista desde a edição da Lei 11.445/2007, parece, portanto, ter sido enterrado de vez com o novo Marco. Como, então, universalizar às cegas?

Referências

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ALVES, Alair Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, ano 6, p. 57-82, jan./mar. 2001.
- ANDERSON, George. *Federalism: an introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 75. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 11, ago./set./out., 2007.

⁹¹ BICHER, Renata. Para além da “fracassomania”: estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine et al. (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020.

Disponível em: <http://www.fulviofaria.adv.br/acp/AnexoII%E2%80%9333TextoComplementarSaneamentob%C3%A1sico.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BASTOS, Celso. Por uma federação renovada. *Jornal da Tarde*, São Paulo, n. 6494, p. 6, jan. 1987. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116780/1987_%2020%20a%2030%20DE%20JANEIRO_113.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 14 abr. 2020.

BICHR, Renata. Para além da “fracassomania”: estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020.

BORJA, Patrícia Campos; BERNARDES, Ricardo Silveira. Avaliação de políticas públicas de saneamento no Brasil. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (org.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 525-541.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2018*. Brasília: SNS/MDR, 2019. Disponível em: www.snis.gov.br/diagnosticos Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.544*. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 28 de junho de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação 0097221-93.2020.1.00.0000*. Reclamante: Funerária Nossa Senhora de Lourdes - EPP. Reclamado: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Relator: Min. Dias Toffoli, 1º de julho de 2020. Disponível em: portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343666549&ext=.pdf. Acesso em: 7 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região (3. Turma). *Procedimento comum nº 5012452-12.2018.4.04.7005/PR*. Autor: Município de Santa Tereza do Oeste/PR. Réu: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Juiz: Vitor Marques Lento, 29 de dezembro de 2018.

CAMMAROSANO, Márcio. A divisão constitucional de competências e a cooperação federativa na prestação dos serviços de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 239-252.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Cooperação e planejamento na gestão dos serviços de saneamento básico. In: MOTA, Carolina (coord). *Saneamento básico no Brasil: aspectos jurídicos da Lei Federal n. 11.445/07*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2010.

CARVALHO, Vinicius Marques de. *O direito do saneamento básico*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

DANTAS, Camila Pezzino Balaniuc. A questão da competência para prestação do serviço público de saneamento básico no Brasil. In: PICININ, Juliana; FORTINI, Cristiana (org.) *Saneamento básico: estudos e pareceres à luz da Lei n. 11.445/2007*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DORIA, A. de Sampaio. Autonomia dos Municípios. *Revista de Direito da Faculdade de Direito de São Paulo*, v. 24, p. 419-432, 1928. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rfdsp/article/download/65229/67834> Acesso em: 14 abr. 2020.

FERRARI FILHO, Sérgio Antônio. *O Município na Federação brasileira: limites e possibilidades de uma organi-*

zação assimétrica. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2010. Disponível em: http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3146. Acesso em: 14 abr. 2020.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

GRANZIERA, Luiza Machado; JEREZ, Daniela Malheiros. Implementação de Políticas Públicas: desafios para integração dos planos diretores, de saneamento básico e de bacia hidrográfica. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 3, p. 231-248, dez. 2019.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 101-144.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes; CANUTO, Gustavo Henrique Rigodanzo. *Justificativa*. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7C35CB7EDD21027D34ACA1E4D9E6A825.proposicoesWebExterno2?codteor=1787462&filename=PL+4162/2019. Acesso em: 07 mar. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019*. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_dou_2019.xls. Acesso em: 02 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros: saneamento básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico - 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: www.tratabrasil.org.br/uploads/Munic2017-Saneamento-Aspectosgestao.pdf. Acesso em: 02 jan. 2020.

LEAL, Victor Nunes. *Problemas de Direito Público e outros problemas*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

LEAL, Vitor Nunes. Parecer de 13/06/1953, solicitado pelo Dr. Nereu Ramos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, jul./set. 1953.

LIMA NETO, Iran Eduardo; SANTOS, André Bezerra dos. Planos de Saneamento básico. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro (coord.). *Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Barueri: Manole, 2012. p. 57-79.

LISBOA; Severina Sarah; HELLER, Léo; SILVEIRA, Rogério Braga. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 18, n. 4, p. 341-348, out./dez. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Leo_Heller/publication/262626168_Challenges_of_municipal_planning_for_basic_sanitation_in_small_size_municipalities_The_managers'_perception/links/0046353a80f0e75112000000/Challenges-of-municipal

pal-planning-for-basic-sanitation-in-small-size-municipalities-The-managers-perception.pdf. Acesso em: 14 mar. 2020.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

MARQUES, José. Empresa descarta racionamento de água na Grande Belo Horizonte. *Folha de São Paulo*, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/08/1666934-empresa-descarta-acionamento-de-agua-na-grande-belo-horizonte.shtml>. Acesso em: 11 ago. 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2017. p. 253-293.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2015.

MINHOTO, Antonio Celso Batista. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 52-64, 2013.

MORAES, Alexandre de. A necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-membros na Federação Brasileira. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (coord.) *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 157-174.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. *Revista de Direito Administrativo*, n. 213, p. 23-33, jul./set. 1999. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47196/45392. Acesso em: 14 fev. 2020.

OLIVA, Gustavo Martins de. *Regulação e governança participativa no Brasil: processos, práticas e atores nas agências reguladoras de saneamento básico*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/13131/Oliva%20G.M.%20Regula%C3%A7%C3%A3o%20e%20governan%C3%A7a%20participativa%20no%20Brasil%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 ago. 2020.

OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de. Competências constitucionais em projetos de saneamento básico: o mito do interesse local nos votos do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Ambiental*, v. 68, p. 75-102, 2012.

OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de. *Federalismo, saneamento básico e municípios: o interesse local e sua competência constitucional*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Gabinete da Presidência). *Suspensão de Liminar n. 0030012-78.2020.8.16.0000*. Requerente: Município de Curitiba/PR. Requerida: Funerária Nossa Senhora de Lourdes - EPP. Relator: Des. Adalberto Jorge Xisto Pereira, 19 de junho de 2020.

QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional Brasileiro*. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26082013-162030/publico/TESE_LEONARDO_DAVID_QUINTILIANO_CORRIGIDA.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. O federalismo assimétrico: unidade na diversidade. In: RAMOS, Dircêo Torre-

- cillas (coord.) *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 121-140.
- REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- RODRIGUES, Artur; BRENHA, Heloisa. São Paulo tem 2,1 milhões de pessoas sob racionamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1498512-sao-paulo-tem-21-milhoes-de-pessoas-sob-rationamento.shtml>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- SAKER, João Paulo Pellegrini. *Serviços públicos e saneamento*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- SANEPAR adota rodízio no abastecimento de água a cada 36 horas em Curitiba e Região a partir de sexta-feira (14). *G1*, Curitiba, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2020/08/11/sanepar-adota-rodizio-no-abastecimento-de-agua-a-cada-36-horas-em-curitiba-e-regiao-a-partir-de-sexta-feira-14.ghtml>. Acesso em: 11 ago 2020.
- SANTOS, Ruth; MENEZES, Renata. A necessidade de realização de políticas públicas para a universalização do direito ao saneamento básico. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 257-271, out. 2016.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Número de Vereadores da Câmaras Municipais. Interpretação do art. 29, inciso IV (princípios, autonomia, controle e critérios). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 134, p. 315-325, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/285/r135-35.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo das Parcerias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos dimensões e medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35427&Itemid=444. Acesso em: 14 abr. 2020.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- UGEDA, Luiz. *Direito administrativo geográfico: fundamentos na geografia e na cartografia oficial do Brasil*. Brasília: Geodireito, 2017.
- WALTENBERG, David Antonio Monteiro. O direito da energia elétrica e a ANEEL. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 352-377.
- WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho: pautas metodologicas y tecnicas para el estudiante o investigador del derecho*. Madrid: Civitas: 1985.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.