

## PERSPECTIVAS TÉCNICO-OPERACIONAIS E JURÍDICO-LEGAIS NA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE A PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO EM SANTA CATARINA

Ramiro Zinder<sup>1</sup>  
Marcela dos Santos Felício<sup>2</sup>  
Rômulo Romano Salles<sup>3</sup>

### RESUMO

**Objetivo:** O artigo analisa as perspectivas técnico operacionais e jurídico legais relacionadas ao processo legislativo de regionalização do saneamento básico em Santa Catarina. O estudo busca verificar se a proposta construída pelo Governo do Estado atende aos critérios do Novo Marco Legal do Saneamento, especialmente quanto ao modelo de regionalização, à autonomia municipal, à viabilidade operacional e aos princípios constitucionais aplicáveis.

**Método:** Utilizou-se abordagem qualitativa com revisão bibliográfica, documental e análise comparativa das legislações de outros estados brasileiros que já instituíram modelos de regionalização. Foram examinadas as normas federais relacionadas ao saneamento, pareceres técnicos e jurídicos, estudos acadêmicos, decisões dos tribunais superiores e documentos produzidos por instituições catarinenses envolvidas no debate.

**Resultados:** Os achados revelam que a proposta catarinense, ao adotar o modelo de microrregiões, apresenta fragilidades técnicas, econômicas e jurídicas. Observou-se que o projeto não evidencia o compartilhamento de instalações operacionais entre municípios, requisito essencial para caracterização do interesse comum e da titularidade estadual, o que gera risco de inconstitucionalidade. Verificou-se ainda que a adesão compulsória dos municípios compromete a autonomia local e afeta negativamente a governança cooperativa. Experiências de outros estados indicam que unidades regionais de saneamento apresentam maior segurança jurídica e viabilidade operacional, especialmente para municípios de pequeno porte.

**Conclusões:** Conclui-se que a regionalização do saneamento em Santa Catarina demanda revisão do modelo adotado, com substituição das microrregiões por unidades regionais, adesão voluntária dos municípios e fortalecimento da regulação independente. O estudo enfatiza que o cumprimento do Novo Marco Legal requer soluções tecnicamente robustas, juridicamente adequadas e compatíveis com os princípios da cooperação federativa, eficiência e participação social, essenciais para alcançar a universalização até 2033.

**Palavras-chave:** Saneamento. Regionalização. Marco Legal. Autonomia municipal. Santa Catarina.

Artigo submetido em: 17 de novembro. 2025

Aceito em: 25 de novembro. 2025

Diretora da Revista Eletrônica e Publicações da ESA OAB/SC

Profa. Dra. Elizete Lanzoni Alves

Escola Superior De Advocacia (ESA-OAB/SC), Santa Catarina.

DOI: <https://doi.org/10.37497/rev.jur.oab-sc.v5iEspecial.132>

<sup>1</sup> Doutor e Mestre pela **Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**, Santa Catarina, Brasil. Atua como Consultor de Parcerias Público-Privadas no **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**, com experiência em modelagem, estruturação e avaliação de projetos de concessões e PPPs em nível nacional e internacional. Desenvolve pesquisas e trabalhos técnicos voltados à infraestrutura, gestão pública e inovação institucional. EMAIL: [zinder.ac@gmail.com](mailto:zinder.ac@gmail.com)

<sup>2</sup> MBA em PPPs e Concessões pela **Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)**, São Paulo, Brasil. Advogada com atuação em direito público, infraestrutura e contratações governamentais. É Presidente da Comissão de Infraestrutura, PPPs e Concessões da **OAB/SC**, contribuindo para debates, capacitações e aprimoramento de práticas jurídicas relacionadas à modelagem, gestão e fiscalização de projetos de concessões e parcerias público-privadas.

<sup>3</sup> Advogado e Sócio-Diretor da **NWADV**, atua nas áreas de direito público, saneamento, infraestrutura e regulação. Foi Conselheiro Estadual da **Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Santa Catarina (OAB/SC)** no triênio 2022–2024 e preside a Comissão de Saneamento da OAB/SC. Possui experiência em consultoria jurídica para operações de saneamento básico, parcerias público-privadas, concessões e governança regulatória.

*TECHNICAL-OPERATIONAL AND LEGAL PERSPECTIVES IN THE LEGISLATIVE PROCESSING ON THE PROPOSAL FOR REGIONALIZATION OF SANITATION IN SANTA CATARINA STATE*

## ABSTRACT

**Objective:** This article examines the technical operational and legal perspectives surrounding the legislative process for the regionalization of sanitation services in Santa Catarina State. It assesses whether the proposal crafted by the state government complies with the New Legal Framework for Sanitation, especially regarding the regionalization model, municipal autonomy, operational feasibility and constitutional principles.

**Method:** A qualitative approach was adopted, based on bibliographical and documentary review and comparative analysis of regionalization laws enacted in other Brazilian states. The study evaluated federal sanitation norms, technical and legal opinions, academic literature, court decisions and documents produced by institutions engaged in the state level debate.

**Findings:** The results show that the proposal submitted by the Santa Catarina government presents technical, economic and legal weaknesses by adopting the microregion model. The study identified that the proposal does not demonstrate the sharing of operational infrastructure among municipalities, an essential requirement for characterizing common interest and attributing shared state level service ownership. This omission creates constitutional risks. The compulsory participation of municipalities also undermines local autonomy and compromises cooperative governance. Evidence from other states indicates that regional sanitation units offer greater legal certainty and operational feasibility, particularly for small municipalities.

**Conclusions:** The study concludes that the regionalization model proposed for Santa Catarina must be revised, replacing microregions with regional sanitation units, ensuring voluntary municipal participation and strengthening independent regulatory mechanisms. Achieving the goals of the New Legal Framework requires technically sound, legally consistent and institutionally cooperative solutions capable of enabling universal access by 2033.

**Keywords:** Sanitation. Regionalization. Legal Framework. Municipal autonomy. Santa Catarina.

## INTRODUÇÃO

A universalização do saneamento básico representa um dos maiores desafios estruturais e institucionais do Brasil contemporâneo. Ao longo das últimas décadas, a precariedade nos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem pluvial tem contribuído não apenas para a perpetuação de desigualdades socioeconômicas, mas também para a degradação ambiental e o comprometimento da saúde pública.

O Novo Marco Legal do Saneamento, como é conhecida a Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, estabelece um novo paradigma jurídico, com foco na

eficiência, competição regulada, regulação uniforme e metas claras de cobertura até 2033. A legislação prevê que a regionalização dos serviços deve ser instituída pelos estados mediante lei ordinária. Diante disso, vinte e três estados brasileiros se mobilizaram para aprovar essas legislações, que é uma das condições para alcance das metas de universalização.

Em Santa Catarina, desde meados de 2024, um intenso debate se formou acerca do Projeto de Lei Complementar nº 0040/2023, de autoria do Governo do Estado, que instituiu a regionalização em atendimento à Lei Federal. Enviado em regime de urgência num primeiro momento, o PLC apresentava uma única microrregião composta pelos 295 municípios. Após a retirada do regime de urgência e tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o próprio Governo, por meio de emenda substitutiva global, transformou o estado em três microrregiões, com base num estudo encomendado pela Casan e desenvolvido pela Fundace. Sem entrar no mérito de um possível conflito de interesse nessa contratação, inevitavelmente, com a aceleração do projeto para aprovação, diversas entidades da sociedade civil organizada, imprensa, associações de municípios, prefeitos e até mesmo vereadores ergueram-se contra o PLC sob alegações de inviabilidade econômico-financeira, perda de autonomia dos municípios e inconstitucionalidade.

Tais dificuldades revelam um distanciamento considerável entre a racionalidade normativa introduzida pela Lei nº 14.026/2020 e a prática regulatória catarinense, especialmente no que tange à titularidade dos serviços, à regulação independente e à modelagem contratual adequada aos princípios da nova legislação.

O artigo ora proposto tem o objetivo de fornecer evidências e fundamentos do ponto de vista técnico-operacional da prestação de serviços de saneamento, bem como trazer uma perspectiva jurídica sobre a proposta de lei apresentada para regionalização do saneamento em Santa Catarina. O método utilizado neste artigo foi a revisão bibliográfica e a análise comparativa de outras unidades da federação brasileira que já aprovaram leis de regionalização. Por meio deste ensaio, é possível contribuir com o debate de forma acadêmica a fim de que sejam elucidadas questões inerentes ao processo e que a tomada de decisão dos órgãos competentes atenda as expectativas e necessidade de todo o ecossistema de infraestrutura.

## 1. O MARCO LEGAL DO SANEAMENTO E A RACIONALIDADE NORMATIVA FEDERAL

A edição da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, representou uma inflexão normativa no regime jurídico do saneamento básico brasileiro. Ao alterar substancialmente a Lei nº 11.445/2007, cujos fundamentos foram detalhados por Alochio (2007). O novo marco estabeleceu diretrizes mais rigorosas, ambiciosas e vinculantes para os entes federativos, prestadores de serviços e entidades reguladoras. Com isso, buscou-se estruturar uma política pública de saneamento mais racional, eficiente, universalizada e, acima de tudo, harmônica com os princípios constitucionais do direito à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à dignidade da pessoa humana (Constituição Federal (CF), art. 6º; art. 196; art. 225).

De acordo com Lira e Soares (2022), a racionalidade normativa da nova legislação federal sustenta-se em cinco pilares: (i) a universalização dos serviços; (ii) a obrigatoriedade de licitação para a escolha do prestador; (iii) a regulação por normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); (iv) a regionalização como instrumento de viabilidade técnica e econômica; e (v) a definição de metas claras, com prazos vinculantes para sua implementação.

Conforme dispõe o artigo 11-B da Lei nº 11.445/2007, introduzido pela nova legislação, os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas que garantam 99% de abastecimento de água potável e 90% de coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033. Tais metas vinculam os titulares dos serviços e os prestadores, sendo sua inobservância motivo para sanções, inclusive a caducidade da concessão. Além disso, a Lei nº 14.026/2020 tornou obrigatória a licitação para todos os contratos de prestação de serviços de saneamento, extinguindo a possibilidade de celebração de novos contratos de programa entre entes federativos e empresas estatais sem procedimento competitivo. A escolha do prestador, portanto, deve se dar mediante concorrência pública, conforme o art. 175 da Constituição Federal. Nesse aspecto, rompe-se com a lógica anterior de contratação direta, comum entre municípios e companhias Estaduais, como a CASAN em Santa Catarina.

Outro vetor central do novo marco é a atuação da ANA. Com a edição da Lei nº 14.026/2020, a agência passa a exercer papel normativo relevante, com a incumbência de editar normas de referência sobre padrões de qualidade, eficiência, regulação tarifária

e governança regulatória. A intenção é conferir segurança jurídica, padronização e isonomia entre os entes subnacionais e seus respectivos entes reguladores. A ANA assume, assim, uma função coordenadora, sem retirar a autonomia das agências locais, mas condicionando sua qualificação e atuação ao cumprimento das diretrizes federais. (Milaré; Milaré, 2020)

O legislador também reconheceu a importância da regionalização como instrumento necessário à superação das assimetrias estruturais entre municípios. Pequenos municípios com baixa densidade populacional dificilmente apresentam viabilidade econômica isolada para operação dos sistemas de água e esgoto. A Lei nº 14.026/2020, em seu art. 3º, VI, e art. 52, §3º, autoriza a formação de microrregiões, unidades regionais ou blocos de referência, permitindo que os Estados estruturam agrupamentos de municípios para prestação regionalizada dos serviços. Tal estratégia favorece a escala, a gestão integrada e o compartilhamento de receitas, custos e riscos.

A racionalidade normativa federal é, portanto, clara e objetiva: promover a universalização do saneamento básico mediante regulação técnica qualificada, prestação eficiente, competição regulada, controle estatal efetivo e inclusão social. Trata-se de uma política pública de infraestrutura essencial que adota, como premissas, a sustentabilidade financeira, a lógica contratual e a responsabilidade federativa compartilhada. Portanto, a materialização desses princípios em Santa Catarina depende, necessariamente, da capacidade institucional dos municípios em reorganizar seus sistemas, revisar contratos, fortalecer suas agências reguladoras e criar arranjos de governança compatíveis com os ditames legais.

Todavia, como se verá a seguir, a proposta de regionalização do saneamento em Santa Catarina, por meio das iniciativas endereçadas pelo Governo do Estado entre os anos de 2023 e 2025, apresenta características técnico-operacionais e jurídico-legais questionáveis ao longo do processo legislativo vivenciado e que tende a ser retomado no próximo ano.

## **2. PERSPECTIVAS TÉCNICO-OPERACIONAIS SOBRE A PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO CATARINENSE**

Sob o ponto de vista operacional, o que se percebeu foi uma atenção ao debate técnico e de mérito, em especial, dos profissionais e órgãos que atuam em defesa da

universalização do saneamento, por meio do cumprimento do Novo Marco Legal do Saneamento, como é conhecida a Lei Federal nº 14.026, sancionada em julho de 2020. Manifestações foram emitidas por instituições como a Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina (FECAM)<sup>4</sup>, a Federação das Câmaras de Vereadores de Santa Catarina (UVESC)<sup>5</sup> e o Movimento Floripa Sustentável<sup>6</sup>. A FECAM, por exemplo, questionou a adesão obrigatória dos municípios, a centralização do poder de decisão no Estado, a ausência de audiências públicas obrigatórias e a falta de critérios claros para a definição das microrregiões. Além de apontar inconsistências em relação à delegação de serviços sem licitação e a possibilidade de buscar recursos federais sem a necessidade de regionalização imediata. As demais entidades seguiram a mesma linha de raciocínio com notas técnicas que traziam críticas ao projeto de lei apresentado.

Todavia, existe ainda uma análise de formalidade que necessita ser entendida para o melhor juízo das tomadas de decisão das autoridades públicas. O PLC da forma como se apresentava, seguindo os moldes de projetos de lei aprovados em estados como o Paraná, poderia incorrer em vieses de inconstitucionalidade, uma vez que as microrregiões criadas não atendiam as diretrizes do parágrafo 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole. Isto porque existe a implementação de estruturas de microrregiões sem a observância do critério evidenciador de interesse comum previsto na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, em específico:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:  
[...] XIV - serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e **microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los,**

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.fecam.org.br/fecam-elabora-documento-que-sera-entregue-a-casan-questionando-regionalizacao-do-saneamento/>. Acesso em 29 de setembro de 2025.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://uvesc.org.br/uvesc-aprova-mocao-pedindo-mudancas-no-projeto-das-microrregioes-de-saneamento-basico-em-santa-catarina/>. Acesso em 29 de setembro de 2025.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://floripasustentavel.com.br/manifesto-sobre-o-projeto-de-lei-complementar-plc-0040-2023-que-cria-as-microrregioes-de-aguas-e-esgoto-de-santa-catarina-mirae-sc/>. Acesso em 29 de setembro de 2025.

**executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais.** (grifo nosso)

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

**[...] II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.** (grifo nosso)

Ocorre que não há, nas microrregiões criadas no PLC 004/2023, compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo estado e pelos municípios que compartilham. Mais que isso, ao estabelecer que nos casos de interesse comum a titularidade dos serviços de saneamento básico é compartilhada entre o estado membro e os municípios que compartilham infraestruturas, o inciso II do art. 8º acabou por transformar o estado no titular de tais serviços quando prestados de forma regionalizada o que, por si só, retira a autonomia dos municípios sobre os processos de concessão de água, esgoto, resíduos sólidos urbanos e drenagem.

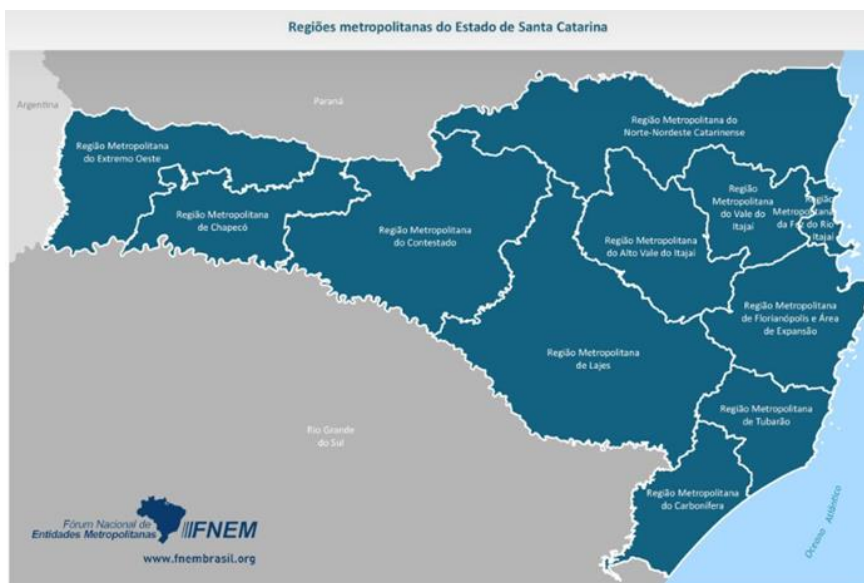
Conforme o estudo de Batista e Endlich (2022), o Estatuto da Metrópole não trouxe grandes esclarecimentos sobre como deveria ser a microrregião, gerando dúvidas entre os gestores municipais sobre quais e como deveriam ser incluídos novos municípios, e se realmente a institucionalização de uma região metropolitana é a melhor opção para propor a gestão compartilhada. A lei se intitula Estatuto da Metrópole, o que, seguramente, deveria tratar somente das metrópoles, todavia, não é o que a lei traz, pois também faz menção às microrregiões e aglomerados urbanos, mesmo que de modo insuficiente. Esse fato indica que a definição tem sido usada incorretamente e a própria lei indica alternativas além desta. Não é à toa que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7653 que questiona a constitucionalidade da interpretação que tem sido atribuída à adoção de microrregiões para a prestação regionalizadas do saneamento em diversas leis estaduais de teor semelhante ao da proposta do Governo de Santa Catarina.

Apesar do volume de críticas e questionamento ao PLC catarinenses, não se percebe um debate mais frutífero sobre como solucionar essa questão. Neste sentido, cabe verificar o que diz o Novo Marco Legal do Saneamento, em seu art. 3º:

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

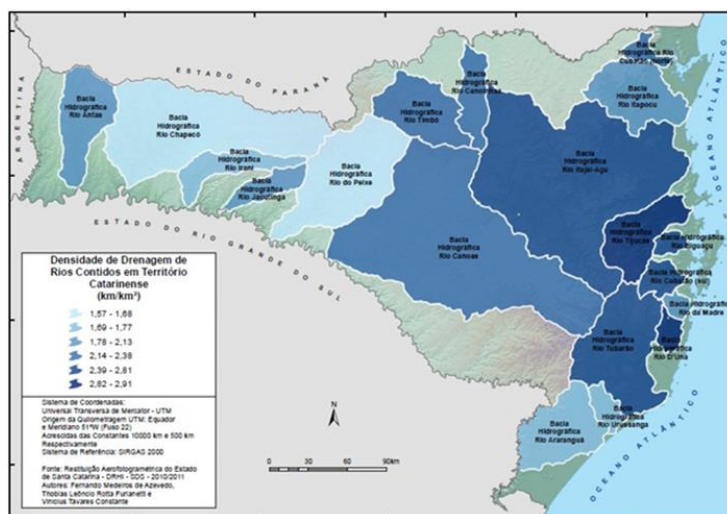
- a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole);
- b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;
- c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

Embora a Lei Federal apresente três opções de regionalização, por alguma razão o Governo de Santa Catarina decidiu insistir no modelo de microrregiões, incorrendo no erro de outros estados e se tornando passível de inconstitucionalidade. O *turning point* dessa discussão é alterar o foco das chamadas microrregiões para o outro modelo, também previsto no Marco Legal do Saneamento, que é o das unidades regionais de saneamento (URS), a exemplo do que fizeram os estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, por exemplo. Tais URS poderiam ser consolidadas com base no modelo de regiões metropolitanas, já estabelecida pela Lei Complementar nº 571/2012, que é o dispositivo legal mais atual que consolidou as instituiu 11 (onze) regiões instituídas em Santa Catarina.



Fonte: <https://fnembrasil.org/sc/>

Ao se utilizar o formato de unidades regionais de saneamento, ao invés de microrregiões, tem-se um modelo que objetiva dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos, por meio de agrupamentos de municípios já existentes, tais como as regiões metropolitanas de Santa Catarina, citadas anteriormente. Outra possibilidade seria a divisão de bacia hidrográficas, uma vez que Moraes, Guarda e Zacchi (2018), em artigo que avaliou as características de regiões catarinenses à luz do Estatuto da Metrópole, entendem que a divisão catarinense de bacias hidrográficas, definida por critérios geográficos, tem se mostrado uma maneira coerente de lidar como ordenamento regional.



Fonte: <https://www.aguas.sc.gov.br/base-documental/bacias-hidrograficas-do-estado>

No modelo ora proposto, além do modelo de URS e a divisão sendo estabelecida por regiões metropolitanas ou por bacias hidrográficas, outro princípio *sine qua non* seria a adesão dos municípios seria discricionária, tal como já ocorre na governança dos diversos consórcios intermunicipais existente no estado, mantendo a autonomia dos municípios para suas tomadas de decisão sobre os serviços de saneamento básico. No âmbito da discussão sobre a autonomia municipal no Estatuto da Metrópole, Cabral (2015) afirma que função de cooperação requer a atuação conjunta dos entes federados, ou seja, todos devem exercer suas competências conjuntamente. Entretanto, “significa dizer que não há prevalência de nenhuma das esferas de poder sobre outra, resultando em responsabilidades igualmente comuns” (p. 14).

Além disso, a possibilidade de unificar a operação dos serviços permitirá que cidades menores possam se juntar aos grandes municípios limítrofes para dar viabilidade técnica nos estudos de concessão do abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como resíduos sólidos urbanos e drenagem. A pesquisa de Santos, Marques e Alves (2024) identificou e descreveu os modelos de gestão do saneamento básico em todos os 62 (sessenta e dois) municípios do estado do Amazonas, bem como reuniu indicadores econômicos e financeiros importantes para avaliar a viabilidade desses modelos nos últimos anos. Os resultados demonstraram uma diversidade dos modelos de gestão, que variam desde a administração direta municipal até as parcerias público-privadas (PPPs). Tal variedade de modelos auxiliam na adaptação às características locais e permitem viabilizar a prestação do serviço de saneamento nos municípios.

A regionalização do saneamento, estabelecido pelo Novo Marco Legal, não é apenas um processo técnico a ser estruturado. Elementos jurídicos e legislativos necessitam ser considerados, pois, trata-se de uma tramitação de projeto de lei na Assembleia Legislativa que pode inclusive alterar a Constituição do Estado de Santa Catarina. Para tanto, alguns elementos dessa natureza serão abordados na próxima seção.

### 3. PERSPECTIVAS JURÍDICO-LEGAIS NA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE A REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO EM SANTA CATARINA

Sobre tais perspectivas, serão elencados aqui três princípios jurídicos a serem observados para legítima tramitação e eficácia da intenção legislativa sobre a regionalização catarinense do saneamento, sob o ponto de vista dos autores deste artigo.

O primeiro deles é princípio da separação dos poderes, no qual o processo legislativo estadual deve ser conduzido de acordo com os limites de competência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, garantindo a independência e autonomia de cada um. Neste sentido, cabe aqui explicitar que a prerrogativa de envio do projeto de lei para regionalização do saneamento é do Governo do Estado, caso opte pelos dispositivos constantes nas alíneas “a” e “b” do inciso VI do art. 3º do Marco Legal do Saneamento.

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade **instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal**, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); (grifo nosso)

b) unidade regional de saneamento básico: unidade **instituída pelos Estados mediante lei ordinária**, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; (grifo nosso)

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

A exceção da competência do Governo do Estado de Santa Catarina para envio de projeto de lei de regionalização se aplica apenas ao dispositivo supracitado que menciona os blocos de referência, aplicando a regra do parágrafo terceiro do art. 52 que delega à União essa prerrogativa.

Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional:

§ 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.

É mister, entretanto, não confundir, em hipótese alguma, a prerrogativa de estabelecimento do marco regulatório de regionalização com a competência para operação direta ou indireta dos serviços públicos de saneamento, neste caso, a titularidade cabe aos municípios, conforme inciso I do art. 8º da Lei do Saneamento.

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

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

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

Como toda regra possui exceção, embora os estados brasileiros nunca poderão exercer autonomia total sobre os serviços, eles podem obter a titularidade conjunta com municípios somente nos casos de interesse local, onde necessariamente compartilhem instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual. Portanto, faz-se necessária a observância do critério evidenciador de interesse comum previsto na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, em específico:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

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

Ainda assim, a fim de preservar o princípio da separação dos poderes, entende-se que a melhor governança deverá permitir a adesão dos municípios de forma voluntária, tal como já ocorre em diversos consórcios intermunicipais existente no Brasil, mantendo a autonomia dos municípios para suas tomadas de decisão sobre os serviços de saneamento básico.

O segundo princípio a ser abordado aqui é o da igualdade e, dentro do contexto debatido, aplica-se à exigência legal de processos competitivos para a delegação dos serviços públicos de saneamento básico, em detrimento aos chamados contratos de programa que eram estabelecidos entre municípios e empresas estatais de saneamento.

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

[...]

XV - seleção competitiva do prestador dos serviços;

Não obstante o explícito dispositivo do Marco Legal do Saneamento, recente parecer da Procuradoria Geral da República (PGR) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7653 ratifica vedação aos contratos de programa quando afirma que “na espécie, é, portanto, inconstitucional interpretação dos arts. 8º, II e 10 da Lei n, 11.445/2003 que autorize a prestação regionalizada dos serviços de saneamento por empresas estatais, sem licitação”.

É compreensível o impacto causado em companhias públicas que, inevitavelmente, precisarão adequar suas governanças ao modelo atual. Não é à toa que, desde de o advento do novo marco legal, muitas empresas estatais entraram em processos de privatização ou organizaram processos internos de concessão e parceria público-privadas para delegação de parte de seus serviços.

Por fim, o último princípio abordado neste artigo é o da eficiência, no qual a administração pública deve agir com eficiência e eficácia, buscando o melhor resultado para a sociedade. No âmbito do saneamento, entende-se que tal princípio está relacionado com a abertura do mercado privado para reformas, operações e manutenções dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos urbanos e drenagem. No Brasil, tem sido comum as análises de custo-benefício em estudos de PPPs e concessões que apontam para uma vantajosidade do cenário de transferência dos serviços para a iniciativa privada. Isto significa dizer que empresas conseguem realizar maiores investimentos financeiros em um espaço menor de tempo e com tarifas reduzidas para a população, haja vista o exemplo da concessão do saneamento em Palhoça, que reduziu em 15% as tarifas de água e esgoto dos municípios.

Entretanto, nem todas as cidades possuem viabilidade individual para as concessões. Em Santa Catarina, cerca de 90% dos municípios possuem menos de 50 mil

habitantes, sendo 55% destes com menos de 10 mil. A fim de solucionar essa questão, cabe verificar o que diz o Novo Marco Legal do Saneamento, em seu art. 3º:

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

[...]

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, **ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;**

A legislação atual permitiu a possibilidade de unificar a operação dos serviços para que cidades menores possam se juntar aos grandes municípios limítrofes com o objetivo de alcançar a viabilidade técnica nos estudos de concessão do abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como resíduos sólidos urbanos e drenagem.

A regionalização do saneamento na Bahia, por exemplo, envolveu a divisão do estado em unidades regionais de saneamento básico para otimizar a gestão e a prestação dos serviços de saneamento. Desta forma, o estado definiu 19 microrregiões de saneamento e outras duas Regiões Metropolitanas (Salvador e Feira de Santana), para facilitar a implementação de políticas públicas de saneamento. A iniciativa visou garantir a viabilidade econômica e técnica dos serviços, especialmente em municípios menos favorecidos.

## CONCLUSÃO

O saneamento básico, como infraestrutura essencial, exige governança pública moderna, planejamento integrado e cooperação federativa, elementos ainda incipientes no cenário catarinense. Conforme visto, a superação dessas limitações demanda a adoção de estratégias coordenadas, que envolvem desde a reestruturação dos contratos existentes até a construção de arranjos regionais de prestação e regulação.

A retomada do debate sobre a regionalização, com base em evidências técnicas e pactuação institucional, será decisiva para viabilizar soluções sustentáveis em municípios de menor porte e com baixa capacidade financeira. Além disso, existem evidências de que a manutenção de contratos de programa sem metas vinculantes, sem competição e sem controle social qualificado compromete não apenas a eficiência da

prestação dos serviços, mas também a efetivação dos direitos fundamentais à saúde, ao meio ambiente equilibrado e à dignidade da pessoa humana.

A solução para o debate sobre o formato de regionalização do saneamento em Santa Catarina passa por uma mudança do ponto de vista sobre o modelo. É preciso deixar de falar em microrregiões e começar a falar sobre unidades regionais, permitir a adesão voluntária (e não compulsória) dos municípios a essas unidades e ajustar a governança para que o Governo Estadual não acabe se tornando o titular dos serviços públicos de saneamento. Nesta direção, será possível apaziguar as expectativas dos diferentes atores envolvidos nesse processo e permitir uma tramitação tranquila e com o diálogo necessário na Assembleia Legislativa.

De igual forma, o cumprimento de princípios fundamentais do Direito Administrativo são condição *sine que non* para o correto trâmite legislativo e também contribui para complementar as análises de mérito, no intuito de apaziguar as expectativas dos diferentes atores envolvidos nesse processo, permitir um desenvolvimento tranquilo e com o diálogo necessário entre todos os atores envolvidos dos setores público e privado.

O desafio da universalização não é apenas técnico ou jurídico, mas sobretudo político e ético. Para tanto, será necessário romper com a inércia institucional, superar resistências corporativas e colocar os interesses coletivos da população acima de estruturas consolidadas e anacrônicas. Sendo assim, cabe à sociedade catarinense, por meio de suas instituições, construir o futuro do saneamento como política pública garantidora de cidadania e desenvolvimento humano.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA). **Normas de referência para regulação dos serviços de saneamento básico**. Disponível em: <https://www.gov.br/ana>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ALOCHIO, L. H. A. **Direito do saneamento: introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico** (Lei Federal nº 11.445/2007). Campinas: Millennium, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 2020.

BATISTA, M. R.; ENDLICH, A. M. Gestão compartilhada em áreas não metropolitanas: microrregiões. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 2, p. e23911225808-e23911225808, 2022. Disponível em <https://rsdjournal.org/rsd/article/view/25808/22492>. Acesso em 29 de setembro de 2025.

CABRAL, L. M. de A. Autonomia municipal e estatuto da metrópole. **Revista de direito e política** / Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (Ibap). v.13, n.22, p.109–143, jan./dez., 2015. Disponível em [http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc\\_library=SEN01&doc\\_number=001058630](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=001058630). Acesso em 29 de setembro de 2025.

LIRA, R. A.; SOARES, L. R. O novo marco regulatório do saneamento básico: análise das principais mudanças – Lei nº 14.026/2020. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 26, n. 1, p. 409–424, 2022.

MILARÉ, É.; MILARÉ, L. O Marco Regulatório do Saneamento Ambiental. **Migalhas**, São Paulo, set. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>. Acesso em 10 julho de 2025.

MORAES, S. T.; GUARDA, A.; ZACCHI, G. S. **A caracterização das regiões metropolitanas catarinenses e o Estatuto de Metrópole**. Geosul, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 38-60, mai./ago. 2018. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/21775230.2018v33n67p38/36729>. Acesso em 29 de setembro de 2025.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar nº 571, de 24 de maio de 2012**. Institui as Regiões Metropolitanas do Extremo Oeste e do Contestado e altera a Lei Complementar nº 495, de 2010, que institui as Regiões Metropolitanas de Florianópolis, do Vale do Itajaí, do Alto Vale do Itajaí, do Norte/Nordeste Catarinense, de Lages, da Foz do Rio Itajaí, Carbonífera, de Tubarão e de Chapecó. Disponível em <https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/17955#:~:text=Institui%20as%20Regi%C3%B5es%20Metropolitanas%20do%20Tubar%C3%A3o%20e%20de%20Chapec%C3%B3>. Acesso em 07 de outubro de 2025.

SANTOS, N. A. D.; MARQUES, E. L.; ALVES, R. C. Análise da viabilidade econômico-financeira dos modelos de prestação de serviços de saneamento básico nos municípios do Amazonas: estudo de caso do município de Itacoatiara. **Brazilian Journal of Production Engineering**, v. 10, n. 4, p. 301-316, 2024. Acesso em 29 de setembro de 2025. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/bjpe/article/view/46227/32516>