



**UNIVERSIDADE TIRADENTES – UNIT**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO – ARTIGO**  
**CIENTÍFICO**

**WANDERLEY DE JESUS SANTOS**

**ASPECTOS JURÍDICOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL:  
RELATIVIZAÇÃO DA TITULARIDADE MUNICIPAL PELO STF NO  
JULGAMENTO DA ADI 1842/RJ**

**Estância**

**2020**

WANDERLEY DE JESUS SANTOS

ASPECTOS JURÍDICOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: RELATIVIZAÇÃO  
DA TITULARIDADE MUNICIPAL PELO STF NO JULGAMENTO DA ADI 1842/RJ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Tiradentes – UNIT, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

---

**Professor Orientador – Me. Nelson Teodomiro Souza Alves**

**Universidade Tiradentes**

---

**Professor Examinador**

**Universidade Tiradentes**

---

**Professor Examinador**

**Universidade Tiradentes**

**ASPECTOS JURÍDICOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL:  
RELATIVIZAÇÃO DA TITULARIDADE MUNICIPAL PELO STF NO  
JULGAMENTO DA ADI 1842/RJ**

**JURIDICAL ASPECTS OF THE BASIC SANITATION IN BRAZIL:  
RELATIVIZATION OF THE MUNICIPAL OWNERSHIP BY THE STF IN THE  
JUDGMENT OF THE ADI 1842/RJ**

**Autor: Wanderley de Jesus Santos<sup>1</sup>**

**Direito**

**Orientador: Me. Nelson Teodomiro Souza Alves**

**RESUMO**

O presente artigo aborda os aspectos jurídicos do saneamento básico, com ênfase na titularidade do poder concedente para a prestação dos serviços. A Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios, enquanto entes políticos dotados da capacidade de autogoverno, a competência para prestar serviços públicos de interesse local. O saneamento básico é um exemplo típico de serviço público de interesse local e, logo, a prestação dos serviços integra o rol de competências dos Municípios. O problema a ser enfrentado é em relação a aglutinação de municípios limítrofes, onde a organização, o planejamento e a execução dos serviços públicos extrapolam o interesse local e passam a ser de interesse comum dos Municípios e do Estado-Membro. Nesse último caso, acredita-se que a titularidade originária do Município passa para o Estado-Membro. Por isso, coube ao Supremo Tribunal Federal dar um entendimento definitivo para a controvérsia. O STF definiu que a compulsoriedade da integração dos Municípios para a formação de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião com reserva de lei complementar estadual não importa em transferência das competências dos municípios para o Estado-Membro. Por outro lado, a titularidade do saneamento, no contexto de aglutinação de municípios, não pode mais ser exercida isoladamente por cada município, mas pelo colegiado dos municípios envolvidos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento Básico. Titularidade. ADI 1842/RJ. Federalismo cooperativo. Autonomia Municipal.

---

<sup>1</sup> Bacharelando em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT, *campus* Estância. E-mail: wanderley\_lvta@hotmail.com

## **ABSTRACT**

This article addresses the legal aspects of basic sanitation, with an emphasis on the ownership of the granting authority for the provision of services. The Federal Constitution of 1988 attributes to Municipalities, as political entities endowed with the capacity for self-government, the competence to provide public services of local interest. Basic sanitation is a typical example of a public service of local interest and, therefore, the provision of services is part of the list of competencies of the Municipalities. The problem to be faced is in relation to the agglutination of neighboring municipalities, where the organization, planning and execution of public services go beyond the local interest and become of common interest to the Municipalities and the Member State. In the latter case, it is believed that the original ownership of the Municipality passes to the Member State. Therefore, it was up to the Federal Supreme Court to give a definitive understanding of the controversy. The STF defined that the compulsory nature of the integration of Municipalities for the formation of a metropolitan region, urban agglomeration or micro-region with a reserve of complementary state law does not matter in transferring the competences of the municipalities to the Member State. On the other hand, ownership of sanitation, in the context of agglutination of municipalities, can no longer be exercised in isolation by each municipality, but by the collegiate of the municipalities involved.

**KEYWORDS:** Basic Sanitation. Ownership. ADI 1842/RJ. Cooperative Federalism. Municipal Autonomy.

## **1 INTRODUÇÃO**

“Um dos temas mais complexos do direito administrativo, especialmente pela diversidade de formas com que Estados e Municípios, formal ou informalmente, dividiram competências” (STF, 2013, p.101). Foi assim que Nelson Jobim, então ministro do Supremo Tribunal Federal, classificou a discussão sobre a titularidade do saneamento básico. Há tempos que o setor carece de uma definição acerca da titularidade dos serviços nos sistemas integrados e nas regiões metropolitanas.

Basicamente, este assunto tem sido apontado pela doutrina como o principal impasse para o estabelecimento de uma política pública que viabilize maiores investimentos para o setor. Isto se deve ao fato de não haver consenso sobre o assunto diante da nebulosidade que paira no ordenamento jurídico, tanto na esfera constitucional quanto no marco regulatório do setor. Desse modo, este trabalho visa promover uma análise dos argumentos controversos que se põem na discussão da titularidade do saneamento básico, bem como posicionar o objeto de estudo a partir de sua relação com o federalismo brasileiro.

A Suprema Corte Federal como órgão responsável pela defesa da Constituição, zelando pela sua correta interpretação em todos os âmbitos do Poder Estatal, posicionou-se em alguns julgados emblemáticos, todavia já bastante discutidos nos últimos anos. Interessa para este estudo abordar especificamente o que ficou definido no julgamento da ADI 1842/RJ, que é o instrumento adequado para impugnar normas que porventura tenham sido editadas em manifesta oposição ao texto constitucional, não podendo, assim, coexistirem no ordenamento jurídico, pelo princípio da hierarquia das normas e o da supremacia da Constituição.

O acórdão que supera o número de trezentas páginas além de trazer bastante clareza quanto aos pontos dissidentes na doutrina, abre espaço para uma nova nuance nessa discussão, a qual se perfaz no escopo do presente trabalho. Objetiva-se, portanto, demonstrar a relativização da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico com base no entendimento atual do STF.

Para este fim, busca-se apresentar os conceitos básicos do Federalismo, bem como analisar a posição do Município como ente político no Pacto Federativo brasileiro. Além disso, pretende-se também analisar argumentos doutrinários a respeito da competência constitucional atribuída aos municípios para prestar serviços públicos de interesse local e discutir os impactos da ADI 1842/RJ sobre a regulação do saneamento básico e sua consequente relação com a autonomia do Município.

Quanto à metodologia adotada, o estudo se utiliza do método dedutivo de abordagem do conteúdo, método comparativo de procedimento, a pesquisa bibliográfica como meio de obtenção de informações, com objetivo de natureza exploratória, e abordagem qualitativa. Como técnica de pesquisa, serviu-se da revisão bibliográfica, coleta de jurisprudência e análise de conteúdo de argumento jurisprudencial, além da análise de artigos científicos publicados em revistas em meios eletrônicos.

O presente trabalho está disposto em quatro seções, que se subdividem em outras cinco subseções, na seguinte ordem: 1) introdução; 2) federalismo e autonomia municipal: 2.1) conceitos fundamentais do federalismo; 2.2) o federalismo brasileiro; 2.3) o Município como Ente Federado a partir da Constituição Federal de 1988; 3) a titularidade do saneamento básico: 3.1) competências constitucionais dos entes federativos relativas ao saneamento; 3.2) Princípio da preponderância do interesse; 3.3) Julgamento da ADI 1842/RJ; 4) considerações finais.

## 2 FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL

### 1.1 Conceitos básicos do federalismo

De acordo com Rangel (2016), o Estado federal tem sua origem nos Estados Unidos e está ligada a primeira década seguinte a proclamação da independência das treze colônias. Neste período, compreendido desde a proclamação da independência, em 1776, até a Convenção de Filadélfia, em 1787, a união das treze colônias da América do Norte caracterizou-se numa espécie de organização confederativa.

Neste modelo, os Estados preservam sua soberania, o que os expunha a fragilidades. As deliberações em grupo eram prejudicadas, haja vista o risco iminente de ruptura dos laços associativos em face da conjugação de interesses ou sentimentos voláteis. Tais dissidências se mostraram incontornáveis e culminaram na reformulação do pacto federativo e a consequente realização da Convenção de Filadélfia de 1787.

A partir de então, os Estados abdicaram de sua soberania em favor da União, mas guardaram sua autonomia, marcando a refundação do Federalismo norte-americano. Eis aí a gênese do Estado federal em sua concepção clássica (VASCONCELOS JÚNIOR, 2011).

À luz dos acontecimentos que informam o surgimento do federalismo é exposta uma *diferenciação entre soberania e autonomia*. Embora ambas sejam características notáveis num Estado Federal, a primeira se trata de poder não condicionado a qualquer outro, ou seja, poder de autodeterminação suprema, ao passo que a segunda, por sua vez, encerra uma autodeterminação limitada pelo poder soberano, traduzida na forma de competências constitucionalmente delimitadas. Nas palavras do ilustre Marcos de Oliveira Vasconcelos Júnior (2011, p. 4): “*só o Estado Federal é dotado de soberania; os Estados-Membros dispõem tão-somente de autonomia*”.

A formação de um Estado Federal pressupõe a *existência de uma Constituição rígida*, com vistas a assegurar a intangibilidade do pacto federativo. É dela que decorre a autonomia federativa, assegurada pela delimitação de competências para cada ente federado. Desse modo, a existência e as competências de cada ente político não ficam subordinadas à vontade dos demais. O entendimento acerca dessa característica é pacífico na doutrina (PIRES, 2017; RANGEL, 2016; VASCONCELOS JÚNIOR, 2011).

Destaca-se também outra característica fundamental para a manutenção do Estado Federal – a *impossibilidade de dissolução da Federação*. Aliás, é neste ponto que reside a principal diferença entre Federação e Confederação, pois naquela não é assegurado direito de secessão, ao passo que nesta não deve haver esse tipo de óbice (RANGEL, 2016). Assim, numa Federação os Estados-Membros não possuem soberania, mas autonomia.

Diante de um Estado Composto, onde seus entes são dotados de autonomia, pode haver divergência entre os Estados ou entre estes e a União, que não será, porém, contemplada com o direito de secessão, uma vez que o vínculo associativo não pode ser desfeito. Neste caso, faz-se necessária a *criação de um Tribunal Superior ou Suprema Corte* com jurisdição nacional e competência constitucional para solucionar tais conflitos (VASCONCELOS JÚNIOR, 2011).

Não obstante a abdicação dos Estados de sua soberania para a formação da União, deve ser assegurado a eles não só autonomia, mas também a *participação na vontade federal*, isto é, nos processos atinentes à elaboração da norma geral. Essa participação geralmente se dá de duas formas, a saber: a) através da representação paritária dos Estados-Membros no Senado, fundada no princípio da igualdade dos entes federados na formação da vontade da União; b) da titularidade dos Estados-Membros para propor a Constituição Federal, por meio de suas assembleias legislativas, em número qualificado.

Um pacto federativo se estrutura a partir da *repartição de competências* que visam garantir a harmonização das tarefas outorgadas a cada ente federado pela Constituição. Tal característica consiste na distribuição de atribuições atinentes a determinadas matérias, as quais devem ser regulamentadas e implementadas pelos entes escolhidos para tanto. É justamente a forma como é feita essa repartição de competências (se concentradas na União ou nos Estados) que determinará o tipo de federalismo adotado para cada Estado (VASCONCELOS JÚNIOR, 2011).

Existem alguns tipos de federalismo que são classificados pela doutrina de acordo com a *predominância de atribuições*, com o *tipo de relação entre a União e os Estados-Membros* e com a *formação do Estado Federal*.

Quanto a predominância de atribuições – se nas mãos da União ou dos Estados-Membros – o federalismo pode ser classificado como *centrípeto* ou *centrífugo*. No primeiro, as competências são concentradas no Ente Político Federal, ao passo que no segundo, há uma maior parcela de autonomia política e administrativa para os Estados.

A repartição de competências pode se dar de maneira vertical ou horizontal, considerando o tipo de relação entre a União e os Estados-Membros. No *federalismo dualista*,

tem-se um exemplo de repartição horizontal de competência. Este modelo está ligado à noção de Confederação, pois considera a existência de duas esferas soberanas de poder. Já o *federalismo cooperativo* e o *federalismo de integração* se configuram num exemplo de repartição de competências constitucionais de modo vertical. Ambos se diferenciam pelo grau de submissão dos Estados-Membros à União (VASCONCELOS JUNIOR, 2011)

Ainda, quanto ao modo de formação, tem-se o *federalismo por agregação* e o *federalismo por segregação*. O primeiro resulta da reunião de Estados preexistentes; o segundo, da descentralização de um Estado unitário, por razões políticas (MORAES, 2006 *apud* VASCONCELOS JUNIOR, 2011, p. 7).

## 2.2 O federalismo brasileiro

O Estado brasileiro, desde o seu nascimento, foi um Estado unitário. Logo, pode-se afirmar que o surgimento do federalismo brasileiro se deu de modo oposto ao modelo norte americano. Enquanto nos Estados Unidos, Estados soberanos se reuniram para dar lugar primeiro a uma confederação e depois a uma federação, no Brasil, um Estado unitário se subdivide em entes autônomos que passam a compor a federação. Neste sentido:

No Brasil, o Federalismo surgiu com a Proclamação da República em 1889 e, a partir da Constituição de 1891, sempre foi adotado como forma de Estado, ainda que, em determinados períodos - como durante a Ditadura Militar dos anos 70 -, a centralização de poder tenha sido tão grande que se convencionou chamar de Federalismo nominal o que se vivia nessa época. Antes de se tornar uma Federação, o Brasil era um Estado unitário, dividido em regiões administrativas não dotadas de autonomia, com centralização absoluta de poder nas mãos do Imperador. Com a decisão política de adoção da forma de governo federalista, o País percorre o caminho inverso daquele traçado pelos Estados Unidos da América para a formação da Federação. Enquanto os Estados norte-americanos, originariamente soberanos, reuniram-se para a formação de uma Confederação e, posteriormente, de uma Federação, o movimento no Brasil partiu de um Estado unitário, já consolidado e soberano, que se dividiu geograficamente em inúmeros territórios e entregou a tais entes parcelas de autonomia, a fim de repartir o poder político (Federalismo por desagregação). (VASCONCELOS JUNIOR, 2011, p. 8-9).

O federalismo no Brasil pode ser descrito em todas as suas constituições, mas é na Carta Magna de 1988 que ele atinge o seu clímax, inaugurando “um novo arranjo federativo que se propõe a destacar um processo de desconcentração de poderes e de conquista de

direitos e garantias fundamentais que haviam sido suprimidos pela ordem constitucional pretérita” (RANGEL, 2016, p. 14).

Para além de seu modo de formação, vale ressaltar outras características instauradas pela ordem constitucional vigente. ARAÚJO E NUNES JUNIOR (2013 *apud* RANGEL, 2016, p. 14-15) sintetiza essas características:

**a) existência de quatro entidades federativas, União, Estados, Municípios e Distrito Federal**, entes formadores do Estado brasileiro a partir de um amálgama indissolúvel, que pressupõe competências próprias a cada um deles, atribuídas de forma vertical e horizontal, sejam exclusivas, privativas ou comuns e concorrentes, nos termos do arts. 1º, 18, 21 a 25 e 30; **b) repartição constitucional de rendas**, que abrange os aspectos de competência tributária, consistente na possibilidade de criar e arrecadar tributos (arts. 145, 148, 149, 153 a 156), de limitações para o exercício desse poder (arts. 145 e 150), bem como de sistemas de participação de quotas em fundos que possuem caráter redistributivo entre os entes federados (art. 159, I, a e b, e art. 34, § 2º, I, II e III, do ADCT); **c) elaboração de Constituições Estaduais**, que refletem o poder de auto-organização dos Estados-membros nos termos do art. 25, como exercício legítimo do Poder Constituinte Decorrente por meio das Assembleias Legislativas. Aos Municípios, cumpre a **elaboração de Leis Orgânicas**, discutidas e aprovadas pelas Câmaras Municipais nos termos do art. 29; **d) rigidez constitucional**, marcada pela adoção de processos legislativos diferenciados para modificação da Constituição nos termos do art. 60, sendo defeso qualquer deliberação tendente a abolir as matérias discriminadas pelos incisos do § 6º, do referido dispositivo, como, por exemplo, a forma federativa do Estado; **e) indissolubilidade do pacto federativo**, princípio constitucional positivado pelo art. 1º, caput, que determina a formação federal do Estado brasileiro a partir da união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal; **f) representação pelo Senado Federal**, que garante aos Estados-membros e ao Distrito Federal uma representação igualitária, com eleição de três senadores para cada qual nos termos do art. 46, §1º; **g) proteção constitucional exercida por um órgão supremo da estrutura judiciária, o Supremo Tribunal Federal**, a quem compete a guarda da Constituição, dirimindo conflitos entre União, Estados e Distrito Federal e exercendo o controle concentrado de constitucionalidade nos termos do art. 102; **h) intervenção nos Estados-membros e nos Municípios, nos termos dos arts. 34 e 35, para a proteção de princípios politicamente conformadores do Estado brasileiro, os quais balizam a forma de Estado, a forma de governo e a organização político-administrativa em geral.** (grifo nosso).

A Carta Magna de 1988 solidificou algumas características que tornam o estado federal brasileiro um modelo ímpar no direito comparado. O municipalismo, a repartição constitucional de rendas e a constitucionalização das regiões e consórcios públicos são

exemplos de pontos inovadores trazidos pela nova ordem constitucional. À luz dos ensinamentos de Leonardo Carvalho Rangel (2016), cabe explorar um pouco a respeito de tais características.

A previsão de recursos é requisito indispensável para que cada ente realize as competências que lhe foram atribuídas pela norma fundante, de modo a garantir uma autonomia efetiva. Nesse sentido, a Carta republicana de 1988 representa inegável avanço se comparada às ordens constitucionais anteriores, pois adota mecanismos para a repartição de rendas entre os entes federados que dão maior incremento às receitas municipais e estaduais e intensificam as receitas por meio de fundos de participação.

Ademais, o novo arranjo federativo brasileiro visa a cooperação dos entes federados para o exercício das competências designadas. Neste sentido, destacam-se a constitucionalização administrativa das regiões e a previsão para criação de consórcios públicos e convênios de cooperação. A primeira encontra amparo, por exemplo, no art. 25, § 3º, da CF/88, que prevê a competência dos estados para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com vistas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum; a segunda, com suporte no art. 241 (com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998), prevê a gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação, com a transferência total ou parcial dos encargos, serviços, pessoal e bens essenciais a continuidade dos serviços transferidos.

Especificamente em relação à posição de destaque dada aos municípios, será mais bem explicitado na subseção a seguir.

### **2.3 O Município como Ente Federado a partir da Constituição de 1988**

Em alusão à Carta Magna de 1988, os autores Bedin, Willers e Veronese (2017) afirmam se tratar da mais avançada que o país já experimentou, logo o apelido de Constituição cidadã. Nela o Município assume importância de natureza *sui generis*, tanto em relação às Constituições que lhe precederam, quanto aos modelos federativos do direito comparado.

Segundo Vasconcelos Júnior (2011), a partir de 1988, com a promulgação da então Constituição da República Federativa do Brasil, o Município é definido como entidade autônoma, com status de ente federado ao lado dos Estados, do Distrito Federal e da União. Sua autonomia é exercida em três esferas: a) administrativa (competência para auto-organização de seus órgãos e serviços); b) legislativa (competência para editar leis, inclusive

sua lei orgânica); c) política (competência para eleger os integrantes do Executivo e do Legislativo).

A outorga de autonomia dada pela Constituição Federal de 1988 ao município contém uma qualificação especial que a diferencia das anteriores. Neste sentido:

Veja-se a diferença fundamental da outorga da autonomia: as normas constitucionais anteriores sobre a autonomia municipal se dirigiam aos Estados-membros, porque estes é que deveriam organizá-los assegurando-a, mas, aí, se reservavam a eles poderes sobre os Municípios, que agora já não têm: o poder de organizá-los, de definir suas competências, a estrutura e competência do governo local e os respectivos limites. Agora não, as normas constitucionais instituidoras da autonomia municipal dirigem-se diretamente aos Municípios, a partir da Constituição Federal, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de sua lei orgânica e de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (arts. 23, 29, 30 e 182). (SILVA, 2010, p. 3).

Inegável o fato de que isso inaugura um tipo de Federalismo singular, composto por três esferas de poder. Essa nova concepção de Federalismo se afasta do modelo clássico de Federação, onde há apenas dois níveis de distribuição do poder, a saber, União e Estados. A questão a ser enfrentada é justamente se o município deve mesmo ser considerado um ente autônomo paralelamente aos demais ou se ele continuaria sendo uma mera divisão administrativa dos Estados.

Contrariando a tese que defende o Município como ente federado, as considerações de MENDES, COELHO e BRANCO (2009):

Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide. (2009, *apud* VASCONCELOS JÚNIOR, p. 11).

No mesmo diapasão, José Afonso da Silva (2004, *apud* VASCONCELOS JÚNIOR, 2009, p. 12) nega que o Município seja ente federado, conceituando-o como mera divisão política do Estado-membro. Como solução para a controvérsia inaugurada pela Constituição, defende referido autor que "o Município é um componente da Federação, mas não entidade federativa".

Para o municipalista José Nilo de Castro (CASTRO, 2010 *apud* VASCONCELOS JUNIOR, p. 12), "é o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais", que não forma a Federação, embora seja dela parte integrante, sem autonomia federativa.

Os autores citados negam a qualidade de ente federado aos Municípios brasileiros por incorrerem na generalização do conceito de Estado federal, baseando-se tão somente no modelo norte-americano, que previa apenas dois níveis de poderes: União e Estados-membros. Mero sofisma. Não se pode supor que o modelo estadunidense de Federalismo, embora seja o pioneiro nesta forma de Estado, se estabeleça como um padrão que se não atendido em todas as suas particularidades implique na invalidade de outros modelos de federalismo.

Não obstante se tratar o modelo estadunidense do marco inaugural do federalismo, não se deve considerá-lo além do que ele é de fato, um exemplo prático de organização estatal, não uma imposição conceitual. Cada nação parte do seu desenvolvimento social e político para a formação de seus arranjos federativos. A ideia de uniformidade na caracterização do Estado Federal deve ser afastada (VASCONCELOS JUNIOR, 2011).

Para além desta razão, é mister salientar que é a Constituição quem define os contornos do federalismo em cada Estado, senão vejamos:

o Estado federal é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo. Há uma relação de causalidade entre Constituição Federal e Estado federal. Sempre que se cuidar de nova Constituição Federal, tema relevante é o que envolve a própria concepção do Estado Federal, que ano a Constituição deverá estabelecer. (VASCONCELOS JÚNIOR, 2011, *apud* HORTA, 1995).

Não se pode ignorar o teor do texto constitucional, o qual elenca os Municípios entre os componentes da estrutura político-administrativa da República, enfatizando que estes formam uma união indissolúvel. Logo, sob o fundamento de validade de um Estado Federal, é bastante claro o desejo do Constituinte pátrio de adotar não só a forma Federal de Estado, mas um modelo de federação tripartite.

Outro sustentáculo do caráter de ente federativo do Município brasileiro, como dito anteriormente, é a autonomia que lhe confere a Constituição, o que acaba por contornar a peculiaridade do federalismo brasileiro. Juntamente a União, Estados e Distrito Federal, os Municípios exercem a direção política e administrativa do Estado Federal através das competências repartidas pela Constituição, favorecendo aquela que é uma das principais características do Federalismo, a descentralização de poder.

O grau de autonomia de cada ente federativo é determinado de acordo com a repartição das competências constitucionais. No art. 30 da CF/88 encontra-se o rol de competências exclusivas dos municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; 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; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Associado ao preceito constitucional de auto-organização de seus Poderes Executivo e Legislativo, com a eleição de seus membros, e tudo mais quanto seja relevante para o desenvolvimento local, desde que não conflita com as normas e regras constitucionais,

esse rol de competências exclusivas permite aos municípios atuarem de forma relativamente ampla dentro do já consolidado conceito de interesse local.

Não se pode deixar de mencionar uma outra característica que endossa de maneira peremptória o caráter de ente federativo do município. Ele possui capacidade de autoconstituição, por meio de sua lei orgânica (art. 29, CF/88). Esta, com efeito, tem rigidez similar à do próprio Texto Constitucional, exigindo *quorum* para aprovação e reforma.

Isto posto, a existência do Município como uma terceira esfera de poder se tornou indissociável da noção de Federalismo em vigor no território nacional (VASCONCELOS JÚNIOR, 2011).

### **3 TITULARIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO**

No capítulo anterior, foram abordados os principais conceitos do federalismo em sua forma geral, como concebida classicamente, bem como as peculiaridades do modelo federativo brasileiro, mais precisamente no tocante à posição do Município como ente político ao lado dos Estados, da União e do Distrito Federal. Não é de balde esse arranjo do conteúdo, pois “o debate sobre a titularidade, ao tratar das formas de distribuição de competências, envolve questões relativas ao federalismo brasileiro, especialmente aos modos de interação entre entes federados” (CUNHA *et al.*, 2006, p. 22).

Com efeito, é a partir da noção de Estado federal que se discute a competência constitucional para a prestação de um determinado serviço e, no caso brasileiro, a titularidade do saneamento merece um enfoque especial. A Constituição Federal em vigor não faz menção expressa a qual ente federado compete a prestação desses serviços e essa indefinição tem sido campo para um enorme embate jurídico, político e por que não dizer científico?!

Há que se falar também que outros fatores exercem influência direta sobre a controvérsia. Interesses de natureza econômica e política extrapolam a discussão para além da seara jurídica. De sorte que, para COUTINHO *et al.* (2006, p. 23):

considerados os interesses envolvidos, é improvável que a questão seja solucionada por um mero exercício de exegese do texto constitucional que possa apontar, por exercícios retóricos, diferentes caminhos. A questão terá de ser definida por algum poder: o Judiciário, no qual paira a controvérsia da qual deverá emergir um entendimento definitivo; o Legislativo, por meio de alteração constitucional ou edição de lei, a qual deverá partir dos critérios

constitucionais de atribuição de competência; ou o Executivo, que poderá conferir uma interpretação constitucional que julgue adequada ao exercer sua competência de edição de diretrizes para o setor.

Nesse mesmo diapasão, Glória Conforto (2000) entendia que a titularidade do saneamento básico era tema a ser tratado por meio de lei federal complementar, que ficaria incumbida de firmar as obrigações dos titulares com relação à política nacional, a contribuição para um fundo estadual de universalização dos serviços de saneamento básico e o tratamento dos sistemas integrados envolvendo diferentes titulares e/ou prestadores de etapas dos serviços.

### **3.1 Precariedade regulatória do setor**

Não obstante a expectativa por uma iniciativa política que trouxesse uma solução em definitivo, o poder público no Brasil se manteve inerte a esse respeito. Por três décadas, a agenda institucional do setor não contemplou a questão da titularidade, mesmo após a Constituição de 1988. A razão para isso, entre outras, deu-se por conta de progressos na cobertura dos serviços, notadamente quanto ao abastecimento de água, que atendeu sobretudo aos interesses dos grandes municípios pertencentes aos sistemas integrados e metropolitanos (GALVÃO JÚNIOR, 2009).

Historicamente, a estrutura do setor de saneamento básico no Brasil esteve ligada ao seu desenvolvimento a partir do final dos anos sessenta com o primeiro diploma legal a estabelecer uma política pública para o setor sendo lançado no ano de 1968 e regulamentado no ano seguinte por meio do Decreto-Lei n. 949/69. O Plano Nacional de Saneamento – PLANASA conferia aos governos federal e estadual as atribuições de financiamento, política tarifária e definição de diretrizes, no caso da União, e a expansão e execução dos serviços de água e esgoto no caso dos Estados, por meio de suas companhias. Todavia, em razão da perda de sua sustentabilidade econômica, em meados da década de 1980, o PLANASA foi extinto sem que outra política tenha assumido seu lugar (COUTINHO *et al.*, 2006).

Souza e Costa (2013) explicam que o PLANASA incentivou a criação de 27 companhias estaduais, as quais assumiram os investimentos e custos fixos pertinentes a instalação e operação dos sistemas urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, desempenhando assim um protagonismo institucional na prestação desses serviços.

Importante considerar que, em nível político, essa estrutura contribuiu para a alocação de poder nos estados, consolidando a cultura de prestação neste nível de governo.

Em contraposição a essa centralização de poder, a Constituição de 1988 revigorou o papel dos municípios no pacto federativo, ratificando sua titularidade para prestação de serviços urbanos de interesse local. Em 1984, com uma forte adesão da municipalidade, a Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento se tornou a porta-voz dos interesses municipalistas do saneamento. Formava-se então uma frente de disputa pela titularidade dos serviços de saneamento representada por uma bipolarização de interesses: de um lado os municipalistas, do outro os estadualistas.

Foi nesse contexto que se deu a criação do marco regulatório do setor, com a edição da Lei Federal 11.445/2007. A rigor, quando de sua tramitação no Congresso, o projeto de lei que posteriormente viria a se tornar o marco regulatório do saneamento foi alvo de 862 emendas. Segundo a FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, as emendas pretendiam uma modificação completa da proposta governista, com o objetivo de atender as demandas estadualistas (*apud* Costa; Silva, 2013). Não houve qualquer consenso a respeito da titularidade, sendo o artigo que tratava desse assunto alvo de 63 emendas. Assim, o tema seguiu sem uma definição, aguardando o entendimento do STF.

### **3.2 Competências constitucionais dos entes federativos relativas ao saneamento**

A questão da titularidade do saneamento passa diretamente pela repartição de competências constitucionais. No entanto, como já dito anteriormente, o Constituinte não tratou o tema de forma direta e, por isso, alguns levantamentos têm sido feitos pela doutrina, cuja abordagem é de grande valia para o escopo do presente estudo.

Iniciando por Glória Conforto (2000), esta entende que as competências para a definição de componentes do marco regulatório dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são distribuídas nas três esferas de poder pela Constituição Federal.

A União possui competência direta para estabelecer diretrizes gerais para o saneamento básico – art. 21, inciso XX, bem como para criar normas de cooperação com os demais entes federados, em matéria de competência comum – art. 23, inciso IX, parágrafo único. Os Estados, por sua vez, têm competência legislativa concorrente juntamente com a União para tratar de direito econômico e do consumidor, bem como da proteção do meio ambiente e vigilância sanitária, de forma mais restritiva. Os municípios detêm a titularidade dos serviços de interesse local (art. 30, inc. V, CF/88).

Situado no campo das competências comuns está o dever de promover as melhorias das condições do saneamento básico, da qual são incumbidos os três níveis de poder, o que presume uma cooperação, conforme dicção do “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” (Brasil, 1988).

Não se pode deixar de mencionar também a questão da competência dos recursos hídricos, definida no artigo 20, incisos III e VI, e no artigo 26, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Nesses dispositivos a Lei Maior partilha o domínio das águas entre a União e os Estados, da seguinte maneira: a) pertencem a União os lagos, rios e quaisquer correntes de águas em seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, terrenos marginais, praias fluviais, mar territorial; b) aos estados pertencem as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas nesse caso, as decorrentes de obras da União (BRASIL, 1988).

### **3.3 Princípio da preponderância do interesse**

Superando os demais critérios para a definição da competência da prestação de serviços de saneamento está o princípio da preponderância do interesse, aventado por José Afonso da Silva (1996, p. 454 *apud* SILVEIRA, 2002, p. 1):

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograva conceituação satisfatória em um século de vigência.

Resta saber então em qual desses tipos de interesse é que o saneamento básico deve ser classificado. A doutrina não deixa dúvida quanto isso (CONFORTO, 2000; MARTINS, 2008; REGINATO, 2008; SILVEIRA, 2002). A titularidade do saneamento é de predominante interesse local, pois é prestado nos limites do município e atende de modo direto as necessidades da população interessada. Neste sentido:

A titularidade para a prestação do serviço de saneamento básico no Brasil é produto de uma sofisticada conjugação de repartição de competências no Estado federal. Logo, interpretando os dispositivos constitucionais supracitados, entendemos que a competência do serviço de saneamento básico no Brasil pertence, na maioria das vezes, aos Municípios, *primus*, por se tratar de serviço público cujo interesse predominante é, sem rebuscos de dúvida, local e, *secundus*, porque, dado o seu caráter extremamente essencial para a população, poderá ser melhor executado, mediante controle e cuidados pela esfera de poder, evidentemente, mais próxima do cidadão, qual seja, a Municipalidade. (BARROSO, 2002, p. 35 *apud* SILVEIRA, 2020, p. 2).

No mesmo diapasão, Martins (2008) entende que o conjunto de serviços que define o conceito de saneamento básico, notadamente, abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, por fim, a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas são de interesse local. Sendo assim o Município é o principal interessado, pois a prestação desse exige a observância das particularidades de cada localidade.

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso V, atribui competência aos municípios, *ipsis litteris*, para “prestar e organizar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Logo, por expressa determinação constitucional, são os municípios quem tem o dever de prestar os quatro serviços listados anteriormente.

Importante salientar que, no artigo 23, inciso IX, onde a Constituição prevê para os três níveis de governo a incumbência de promoção de melhorias do saneamento básico, o objetivo é que haja colaboração em todas as esferas de poder para o avanço nas melhorias a serem implementadas no saneamento. Portanto, não confundir com a titularidade do poder concedente para a prestação dos serviços, que cabe exclusivamente aos municípios (REGINATO, 2008).

Questão polêmica, entretanto, se refere à competência dos estados, no artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988, para “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de serviços públicos de interesse comum” (Brasil, 1988).

O que se discute nesse caso é se a Constituição não estaria transferindo para o estado-membro, no âmbito da aglutinação de municípios a titularidade dos serviços públicos de interesse regional. Os desdobramentos de uma resposta afirmativa poderiam ter efeitos catastróficos no pacto federativo, pois se configuraria em hipótese de interferência dos estados nos municípios, pondo em xeque um dos pilares da Federação, que é justamente a autonomia municipal.

Não há unanimidade na doutrina a respeito desse assunto. Osvaldo Anselmo Reginato (2008, p. 6) entende que “é dada aos Estados a competência de planejarem e executarem as funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, as quais tenham sido instituídas via lei complementar”. Entendimento consonante a este é o de Raquel Dias da Silveira (2012, p. 3):

em se tratando de regiões metropolitanas, instituídas pelos Estados, nos permissivos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, o interesse público, relacionado à titularidade e execução do serviço de saneamento básico, merece, novamente, ser examinado sob o critério da predominância, a fim de se aferir se não deve, nestes casos, o interesse comum do Estado sobrepor-se ao interesse local dos Municípios. Entendemos que sim. Máxime em razão da necessidade de utilização de técnicas mais modernas e eficazes para o tratamento de esgoto das regiões metropolitanas, cujo volume é, indubitavelmente, muito maior, e do elevado número de pessoas que devem ser contempladas com o serviço, o interesse comum deve prevalecer sobre o interesse local, para assegurar aos Estados a competência para curar interesses muito maiores e mais complexos, que, dificilmente, seriam atendidos, de maneira satisfatória, pelos Municípios.

Contra-pondo-se a isto, Ricardo Marcondes Martins (2008, p. 5) argumenta que:

nas regiões metropolitanas, os estados têm competência para impor condicionamentos exigidos pelo interesse regional; nelas os estados têm titularidade para realizar os serviços cuja prestação, em si, extravasa os limites territoriais do município, serviços que por sua própria natureza são intermunicipais. O serviço de saneamento básico não se encaixa nessa categoria: é serviço local, mesmo na região metropolitana, pois a prestação não extravasa, pela sua natureza, o limite territorial do município. Os municípios são os titulares do serviço de saneamento nas regiões metropolitanas, mas, ao prestá-lo, devem obedecer aos condicionamentos, justificados pelo interesse regional, impostos na legislação estadual.

### 3.4 Julgamento da ADI 1842/RJ

Recentemente, o tema da titularidade do saneamento no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões foi tratado pela Suprema Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, do Rio de Janeiro. A ação foi impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista e visava declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 97/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação dos serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

O acórdão recheado de folhas contém preciosas e profundas lições na seara do direito administrativo e do direito constitucional, bem como produz um avanço significativo para a solução do impasse institucional no que tange à titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico e à preservação da autonomia municipal. A decisão do Supremo é sobretudo oportuna para dar segurança jurídica e, para que a partir disso, sejam possibilitados maiores investimentos no setor.

Destaca-se a seguir parte da ementa da ADI 1842/RJ:

**4. Aglomerações urbanas e saneamento básico.** O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas - como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto - que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento

básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. **5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.** O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. (STF - ADI 1.842 RJ, Relator: min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001, grifo nosso).

Diante da clareza do texto, não resta mais nenhuma dúvida. A titularidade do poder concedente do saneamento pertence aos municípios, pois, em regra, cuida de assunto de interesse local. No entanto, o Supremo reconhece que em dadas situações fáticas “a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal” (STF, 2013).

Nessas situações faz-se necessária a atuação conjunta dos entes condôminos do interesse comum, de modo a por em prática o modelo de gestão cooperativa preconizado pelo artigo 23, inciso IX, da Constituição. Nada impede que a participação de municípios limítrofes se dê em caráter compulsório, haja vista a necessidade de adequado atendimento do interesse comum, pois “a má condução da função de saneamento básico por apenas um

município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região” (STF, 2013).

Essa direção não fere a autonomia municipal, pois, em que pese a vinculação compulsória dos municípios, é assegurada a estes parcela do poder de decisão nas ações que visam organizar, planejar e executar os tais serviços públicos de interesse comum. Essa participação deve ser estipulada de acordo com as particularidades de cada região metropolitana, de modo que não haja concentração do poder decisório e do poder concedente nas mãos de um único ente, com vistas a preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Em última análise, a decisão da Suprema Corte declara inconstitucional a transferência da titularidade do saneamento básico ao estado-membro, mesmo presente o interesse comum, em respeito a divisão constitucional de responsabilidades entre municípios e estado. No entanto, tais funções públicas deixam de ser exercidas de modo isolado por cada município e passa a ser exercido pela entidade interfederativa formada pelos municípios e pelo estado federado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho buscou evidenciar o atual entendimento jurisprudencial a respeito da titularidade do saneamento básico, levando em consideração a profunda relação existente entre ela e o arranjo federativo esculpido na Constituição Federal de 1988. Inicialmente, demonstrou que o federalismo é o modelo de Estado que permite num mesmo território uma pluralidade de exercício do poder estatal e que esta forma foi inaugurada pelos Estados Unidos da América e depois adotado em outros países, assim como o Brasil.

Viu-se que o pacto federativo nacional possui um conjunto básico de características do modelo clássico norte-americano, contando, entretanto, com algumas particularidades. A principal delas, sem dúvida alguma, é o papel de destaque dos seus Municípios, que integram a Federação na qualidade de entes autônomos, protegidos contra qualquer ato do Poder Reformador que atente contra essa determinação. Assim, a autonomia dos Municípios no Brasil decorre diretamente da Constituição e os seus limites são por ela traçados através da repartição de competências exclusivas.

Uma vez compreendida a base teórica do federalismo brasileiro, notou-se que a competência para a prestação do saneamento básico não foi tratada de modo direto pela atual Constituição Federal, que deixou margem a interpretações vagas sobre esse tema. A partir de

uma análise sistemática do texto constitucional verificou-se o município como ente encarregado de tal poder-dever. No art. 30, inc. V, da CF/ 88, o município aparece como responsável por organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse local. Como o saneamento básico é constituído por atividades de natureza essencialmente local cabe ao município ou a quem este delegar a sua prestação. Porém, a natureza de interesse local é transmutada em interesse comum a mais de um ente político quando instituída a hipótese do art. 25, § 3º, da Constituição.

No caso específico das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a doutrina se mostrou bastante dividida. Alguns entendiam que nessa hipótese, por se tratar de interesse regional, o poder concedente para a prestação do saneamento seria transferido para o Estado enquanto outros opinavam pela titularidade do município, sob pena de ofensa do Pacto Federativo, por se configurar essa transferência em hipótese de interferência de um ente sobre o outro. Nem mesmo a Lei Federal n. 11.445, de 2007, que estabeleceu as diretrizes básicas para o saneamento pôs um fim a discussão. Coube então ao STF dar um desfecho a controvérsia que se arrastou por pelo menos três décadas.

Em análise derradeira, o presente estudo abordou os principais pontos da decisão do STF que se deu por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842/RJ. Nela a Suprema Corte entendeu pela inconstitucionalidade parcial das leis estaduais atacadas, pois a instituição de regiões metropolitanas ou qualquer outra hipótese de aglutinação de municípios não induz a transferência do poder concedente de funções públicas do município. Contudo, não significou que os municípios continuariam a exercer sua titularidade de modo isolado em relação aos demais coparticipantes. Antes, pondo um fim a discussão, ficou entendido que, na ocorrência da hipótese do artigo 25, § 3º, da CF/88, a titularidade sobre os serviços públicos integrados, de interesse comum, caberá ao colegiado criado pela lei complementar que institui a região metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião. Esse colegiado será composto por cada um dos municípios aglutinados e pelo estado envolvido, cuja participação não precisará necessariamente ser paritária conquanto que todos participem do processo decisório.

Por todo o exposto, o presente trabalho aduz que a titularidade do saneamento é relativa, uma vez que nem sempre será exercida por um único ente, pois cabe ser avocada pelo condomínio de interesses de municípios e estado, numa verdadeira organização interfederativa. Prevaleceu no Supremo o respeito pela forma cooperativa de federalismo adotada pela Lei Maior em vigor, preservando o princípio da autonomia municipal.

## REFERÊNCIAS

BEDIN, Gilmar Antonio; WILLERS, Miriane Maria; VERONESE, Osmar. Estado federal brasileiro, governança local e efetivação dos direitos. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 15, n. 21, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=248058>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842. Relator: Luiz Fux. Brasília, 6 mar. 2013. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/delivery/document>. Acesso em: 1 jun. 2020

CONFORTO, Gloria. A regulação e a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 5, p. 165-180, set./out. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6311>. Acesso em: 2 jun. 2020.

COUTINHO, Diogo Rosenthal et al. Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2816/direito%2010.pdf;sequence=1>. Acesso em: 2 jun. 2020.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Autonomia e competências constitucionais em matéria urbanístico-ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=74581>. Acesso em: 2 jun. 2020

GALVÃO JÚNIOR, Alceu Castro. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, p. 25-56, 2009. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2009.v25n6/548-556/pt/#ModalArticles>. Acesso em: 29 maio 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Titularidade do serviço de saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Belo Horizonte, ano 2018, n. 249, set./dez. 2018. Disponível em: [http://bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_telacheia\\_pesquisa.aspx?i=68567&p=21](http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_telacheia_pesquisa.aspx?i=68567&p=21). Acesso em: 2 jun. 2020.

MODESTO, Paulo. Região metropolitana, estado e autonomia municipal: a governança interfederativa em questão. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, abr./jun. 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=240845>. Acesso em: 29 maio 2020.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Belo Horizonte, ano 2017, n. 275, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=248401>. Acesso em: 29 maio 2020.

RANGEL, Leonardo Carvalho. O Federalismo na Constituição de 1988. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, n. 121, jan. 2016. Disponível em: [http://www.bdr.sintese.com/NXT/gateway.dll?f=templates\\$fn=default.htm\\$vid=BDR:SP2](http://www.bdr.sintese.com/NXT/gateway.dll?f=templates$fn=default.htm$vid=BDR:SP2). Acesso em: 29 maio 2020.

REGINATO, Osvaldo Anselmo. A prestação do serviço público essencial de fornecimento de água tratada e os direitos constitucionais e do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 65, p. 192-225, jan./mar. 2008. Disponível em: . Acesso em:

RODRIGUES, Auro de Jesus et al. **Metodologia científica**. 4ª ed., ver. ampl., Aracaju: Unit, 2011.

SILVA, José Afonso da. O regime constitucional dos Municípios. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70460>. Acesso em: 29 maio 2020.

SILVEIRA, Raquel Dias da. A gestão de recursos hídricos e as deficiências do serviço de saneamento básico no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 1, n. 6, nov./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=10625>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política da saneamento brasileira. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 587-599, maio/jun. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 2 jun. 2020.

VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. O Federalismo e a Posição do Município no Estado Federal Brasileiro. **Revista Síntese de Direito Administrativo**, n. 70, jan. 2011. Disponível em: [http://www.bdr.sintese.com/NXT/gateway.dll?f=templates\\$fn=default.htm\\$vid=BDR:SP2](http://www.bdr.sintese.com/NXT/gateway.dll?f=templates$fn=default.htm$vid=BDR:SP2). Acesso em: 29 maio 2020.