



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7335

Requerente: Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto - ABCON
Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba
Relator: Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Saneamento básico. Incisos VIII e XI do artigo 7º da Lei Complementar nº 168/2021, do Estado da Paraíba, que institui as microrregiões de saneamento básico no âmbito do referido ente federado e suas respectivas estruturas de governança. Alegada violação aos artigos 21, inciso XX; 22, inciso XXVII; 30, inciso V; 37, inciso XXI; 170, inciso IV; 173, § 4º; 175; e 241, todos da Constituição Federal. Preliminares. Prejudicialidade da ação direta. Ausência de ofensa direta ao texto constitucional. Mérito. O acesso ao saneamento básico é pressuposto da proteção constitucional à saúde, a qual não impõe a adoção de uma normatividade única para a sua consecução. A prestação regionalizada do saneamento - prevista no artigo 25, § 3º, da Constituição - envolve arranjos federativos complexos, que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI's 1842 e 6492), podem envolver o compartilhamento da titularidade dos serviços entre Estados-membros e municípios, desde que respeitada uma estrutura de governança desconcentrada, conforme previsto na lei estadual ora atacada. Ausência de violação a competências dos Municípios. Igualmente, não se vislumbra contrariedade à disciplina traçada pelo novo marco legal do saneamento básico (Lei federal nº 14.026/2021). As disposições impugnadas detêm cunho administrativo, observando as modalidades de prestação e as formas contratuais admitidas pelo novo marco legal de saneamento. Eventuais desacordos entre diretrizes da Lei nº 14.026/2021 e contratos que venham a ser aditados pelo Colegiado Microrregional não podem ser examinados na via do controle concentrado, pois não consubstanciarão violações diretas ao texto constitucional. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON SINDCON, tendo por objeto o artigo 7º, incisos VIII e XI, da Lei Complementar nº 168, de 21 de julho de 2021, do Estado da Paraíba, que institui as microrregiões de saneamento básico no âmbito do referido ente federado e suas respectivas estruturas de governança. Eis o teor das disposições legais impugnadas:

Art. 7º. São atribuições do Colegiado Microrregional:

(...)

VIII - manifestar-se em nome dos titulares sobre as matérias regulatórias e contratuais, inclusive as previstas no Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021, bem como aditar contratos para preservar o ato jurídico perfeito mediante reequilíbrio econômico-financeiro, especialmente quando o reequilíbrio se realizar mediante dilação ou diminuição de prazo contratual;

(...)

XI - autorizar a prestação direta dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - CAGEPA, em razão desta integrar a administração indireta de um dos entes da entidade microrregional;

A requerente alega, em síntese, que as disposições questionadas teriam violado a competência privativa da União para estabelecer diretrizes do saneamento básico e para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos (artigos 21, inciso XX; e 22, inciso XXVII, da Constituição Federal), bem como a competência prevista no artigo 241 da Carta Republicana para a edição de normas a respeito da gestão associada de serviços públicos.

Além disso, aponta como violados os artigos 30, inciso V; 37, inciso XXI; 170, inciso IV; 173, § 4º; e 175, da Lei Maior, que *“disciplinam as competências municipais, estabelecem parâmetros para as licitações, reconhecem a livre concorrência e determinam que as contratações ou a prestação indireta de serviços públicos se deem ‘sempre através de licitação’”* (fl. 03 da petição inicial).

Assevera, para tanto, que a lei complementar estadual impugnada teria sido editada com base na tese da possibilidade de prestação direta do serviço de saneamento por empresa estadual, o que, no seu entender, contrariaria as diretrizes da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico. A propósito, afirma que a exposição de motivos do mencionado diploma federal enfatizaria a opção do legislador por prestigiar a concorrência pelo mercado e pela realização de investimentos privados como estratégia para alcançar as metas de universalização estipuladas, tendo criado *“diversos mecanismos para impedir a continuidade da situação predominante de prestação dos serviços de saneamento por empresas públicas estaduais sem a realização de prévia concorrência”* (fl. 05 da petição inicial).

Nesse contexto, sustenta que a norma objurgada traria, como efeito prático, o completo monopólio dos serviços de saneamento básico no Estado da Paraíba pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA.

Com fulcro nos referidos fundamentos, a requerente pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos incisos VIII e XI do artigo 7º da Lei Complementar nº 168/2021, do Estado da Paraíba, *“com a consequente perda de eficácia dos dispositivos correspondentes dos Decretos 41.980/2021, 41.981/2021, 41.982/2021 e 41.983/2021, conforme exposto no tópico G”* (fl. 33 da petição inicial). Tais decretos estabelecem os regimentos internos das microrregiões de água e esgoto do ente federado.

No mérito, requer a declaração da sua inconstitucionalidade e, subsidiariamente, *“quanto ao art. 7º, VIII, da LCE 168/2021, caso não se entenda pela declaração da sua inconstitucionalidade, requer-se que lhe seja dada interpretação conforme à CF, reconhecendo-se que a previsão não é aplicável aos contratos de programa”* (fl. 33 da petição inicial).

O processo foi distribuído ao Ministro ANDRÉ MENDONÇA, que, inicialmente, determinou que a autora regularizasse a representação processual, sob pena de não conhecimento da ação, o que foi atendido nos termos dos documentos eletrônicos nº 10 a nº 14.

O Governador do Estado da Paraíba, *sponte sua*, apresentou informações, suscitando, preliminarmente, a perda de objeto da ação, tendo em vista a revogação das disposições vergastadas. No mérito, defendeu a constitucionalidade de tais dispositivos, tendo explicitado o contexto de instituição das microrregiões de água e esgoto no âmbito do Estado, sustentando que o modelo adotado *“possibilitará o atingimento da universalização dos serviços por meio de ganhos de escala, aumento de eficiência e viabilidade técnica e econômico-financeira”* e *“pode proporcionar o devido acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário não só aos maiores municípios, mas também aos menos favorecidos”* (fl. 15 das informações prestadas).

A requerente peticionou nos autos para se pronunciar especificamente acerca da alegação de perda de objeto da ação direta, sustentando a sua inconstitucionalidade, pois a revogação das disposições impugnadas teria sido realizada

com o intuito de subtrair à apreciação dessa Suprema Corte a questão deduzida na peça inicial. Nessa linha, apresentou precedentes desse Excelso Tribunal que amparariam tais argumentos.

O Ministro Relator proferiu despacho no qual, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações à Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa paraibana suscitou a ocorrência de perda do objeto da ação direta, em face da revogação dos dispositivos sob investiva.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINARES

II.I – Da prejudicialidade da ação direta

Conforme relatado, a autora pretende a declaração da inconstitucionalidade dos incisos VIII e XI do artigo 7º da Lei Complementar nº 168/2021, do Estado da Paraíba.

Ocorre que os dispositivos foram **expressamente revogados** pela Lei Complementar nº 182, de 27 de janeiro de 2023, que alterou disposições do diploma vergastado. Nesse sentido, confira-se o teor do artigo 2º da citada norma estadual:

Art. 2º Ficam revogados os incisos VIII e XI do *caput* do artigo 7º da Lei Complementar nº 168, de 22 de junho de 2021.

Nota-se, portanto, que a revogação do inteiro teor dos dispositivos atacados prejudica o exame da constitucionalidade do objeto questionado no presente feito.

Desse modo, considerando-se que as normas impugnadas na presente ação direta foram expressamente revogadas por diploma posterior, deve ser reconhecida a sua prejudicialidade, diante da perda superveniente de seu objeto.

II.II – Da ausência de ofensa direta ao texto constitucional

Cumprido ressaltar, outrossim, que, embora a requerente sustente que as normas questionadas violariam os artigos 21, inciso XX; 22, inciso XXVII; 30, inciso V; 37, inciso XXI; 170, inciso IV; 173, § 4º; 175; e 241, todos da Constituição Federal, percebe-se da própria leitura da petição inicial que o exame acerca dos vícios apontados pela autora dependeria do prévio confronto da Lei Complementar nº 168/2021, do Estado da Paraíba, com a Lei federal nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico.

Com efeito, o cotejo com o referido diploma federal é imprescindível para aferir se houve alguma afronta, pelos dispositivos estaduais vergastados, às normas constitucionais apontadas como parâmetro. Isso porque as alegações da autora se fundam justamente na contrariedade das normas estaduais às diretrizes da lei federal. A título exemplificativo, consta da petição inicial (fl. 02):

As previsões contrariam diversos dispositivos da Lei Federal 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico). Isso acarreta a sua inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 21, XX (competência privativa da União para estabelecer diretrizes do saneamento básico), e 22, XXVII, da CF (competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos), reconhecidos pelo E. STF como fundamentos para a edição da Lei 14.026/2020.

Mais adiante, a autora assevera que, “*contrariando as diretrizes da Lei 14.026/2020, o Estado da Paraíba construiu tese jurídica buscando viabilizar a prestação direta dos serviços de saneamento básico pela CAGEPA,*

sociedade de economia mista estadual” (fl. 05 da petição inicial). Afirma, em outro ponto da inicial, que, “*ao prever de forma genérica a possibilidade de prorrogação dos contratos para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, abrangendo os contratos de programa, o inc. VIII do art. 7º da LCE 168/2021 violou as diretrizes da Lei 14.026/2020 que vedam a prestação de serviços de saneamento básico por este tipo de contrato*” (fl. 18). Alega, ainda, o seguinte (fl. 32 da peça inicial):

Por outro lado, a delegação dos serviços de saneamento básico para a CAGEPA sem prévia licitação, seja por meio de novos contratos ou da prorrogação dos contratos existentes, além de inconstitucional, tem impacto econômico imediato na população. A disputa pela concessão, em licitação pública, leva à ampliação de investimentos e à redução de tarifas. Com base no art. 7º, VIII e XI, da LCE 168/2021, a CAGEPA recebeu tais contratações sem ter que enfrentar qualquer concorrência. **Isso afronta o princípio da “seleção competitiva do prestador dos serviços”, consagrado pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico (nova redação do art. 2º, XV, da Lei 14.026/2020).** (Grifou-se).

Como se vê, embora a autora procure apontar a existência de violação direta ao texto constitucional, toda a fundamentação da sua tese passa, necessariamente, pelo exame do teor da Lei federal nº 14.026/2020.

Ocorre que a indagação relativa à adequação a dispositivos infraconstitucionais é alheia ao âmbito cognitivo dos processos de controle concentrado de constitucionalidade.

A respeito do tema, essa Suprema Corte entende ser inadmissível o ajuizamento de processo de controle abstrato de constitucionalidade para questionar a validade de atos que provocam, em tese, mera ofensa indireta à Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Decisão agravada mediante a qual se negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. Incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Ato normativo de natureza secundária. Ausência de autonomia nomológica. **Necessidade de análise prévia de outras normas infraconstitucionais para verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. Ofensa reflexa. Crise de legalidade para cujo exame não se abre o controle concentrado de normas.** Agravo regimental ao qual se nega provimento. 1. **A jurisprudência da Corte é pacífica no sentido de não se admitir o controle concentrado de normas secundárias, editadas com o fim de regulamentar a legislação infraconstitucional pertinente, tais como a resolução analisada na ADI, pois elas não retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.** 2. No caso dos autos, não é possível verificar as supostas inconstitucionalidades dos incisos I e II do art. 9º da Resolução nº 15/2018 GS/SEED da Secretaria de Educação apenas pelo confronto desse ato normativo com a própria Constituição Federal. Para que se evidenciem tais alegações, faz-se imprescindível averiguar como as Leis Complementares estaduais nº 174/2014 e nº 103/2004 dispuseram acerca da distribuição da carga horária entre os professores da rede pública de ensino e se a resolução objurgada dispôs de modo diverso sobre o tema. 3. **Fazendo-se necessário esse exame, constata-se que se está diante de típica ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, para cujo deslinde não se presta o controle concentrado de normas.** 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ADI nº 5904 AgR, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/04/2018, Publicação em 28/05/2018; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o

ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. (...)

(ADI nº 416 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 16/10/2014, Publicação em 03/11/2014; grifou-se).

Destarte, também por este motivo, a presente ação direta de inconstitucionalidade não deve ser conhecida, porquanto tem por objeto questão de ordem infraconstitucional.

III – MÉRITO

Como visto, a requerente sustenta que os incisos VIII e XI do artigo 7º da Lei Complementar nº 168/2021, do Estado da Paraíba teriam violado os artigos 21, inciso XX; 22, inciso XXVII; 30, inciso V; 37, inciso XXI; 170, inciso IV; 173, § 4º; 175; e 241, da Carta Republicana. Tais dispositivos constitucionais tratam, em síntese, das competências atribuídas aos entes federados a respeito de saneamento básico, bem como das diretrizes acerca de licitação e da livre iniciativa.

Sobre o tema, note-se que o artigo 21, inciso XX, da Carta Magna atribui à União competência para “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*”.

A Constituição da República dispõe, ainda, ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*” (artigo 23, inciso IX, da Lei Maior). Acerca desse dispositivo, o Ministro ROBERTO BARROSO afirma, em obra doutrinária, que “*a norma não se refere à titularidade do serviço, mas à possibilidade de uma ação de quaisquer dos entes estatais visando ao melhor resultado na matéria. A finalidade constitucional é a cooperação produtiva entre eles, e não, evidentemente, uma superposição inútil e dispendiosa.*”^[1]

Com efeito, o Constituinte originário previu a possibilidade de ação conjunta dos entes federados em tema de saneamento básico, sem deixar, no entanto, de estabelecer regras acerca da titularidade do serviço.

Nesse sentido, depreende-se dos termos do artigo 30, inciso V, da Lei Maior, que compete aos municípios, em princípio, organizar e prestar os serviços afetos ao saneamento básico, uma vez que a Constituição lhes reservou os serviços públicos de predominante interesse local. No entanto, a ressalva feita justifica-se pelo fato de que, em uma federação, cuja territorialidade constitui elemento comum aos vários níveis de Poder, “*todo e qualquer serviço apresentará, em última instância, uma dose de interesse local, ao passo que dificilmente algum serviço local será indiferente aos interesses regionais e mesmo nacionais.*”^[2]

Como se vê, o ordenamento jurídico pátrio estabeleceu uma moldura constitucional para a disciplina legal da prestação do serviço público de saneamento, valendo ressaltar que não houve a imposição de um modelo completamente estatal para o setor. Aos entes federativos, a Constituição Federal distribuiu competências distintas sobre o tema e incumbiu ao Poder Público, “*(...) na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*” (artigo 175).

Os serviços públicos, nesse contexto, inserem-se na esfera de competências administrativas de cada ente federado. Sobre a repartição das competências para a prestação desses serviços, Hely Lopes Meirelles^[3] assevera o seguinte:

A repartição das competências para a prestação de serviço público ou de utilidade pública pelas entidades estatais – União, Estados, Distrito Federal, Município – opera-se segundo critérios técnicos e jurídicos, tendo-se em vista sempre os interesses próprios de cada esfera administrativa, a natureza e extensão dos serviços, bem como a capacidade para executá-los vantajosamente para a Administração e para os administrados.

O devido acesso ao saneamento básico é pressuposto da proteção constitucional à saúde, a qual não impõe a adoção de uma normatividade única para a sua consecução. A execução desse serviço público exige o respeito a um arranjo federativo complexo, que, como visto, envolve a sua titularidade pelos municípios no caso de interesse local, a necessidade de respeito às diretrizes gerais estabelecidas pela União e o reconhecimento do âmbito de participação dos Estados.

No que diz respeito à União, esta, no exercício da competência que lhe confere o inciso XX do artigo 21 da Constituição, editou a Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico e alterou a legislação federal pertinente.

Ao estabelecer conceitos pertinentes às formas de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as normas federais deram concretização normativa ao disposto no artigo 25, § 3º, da Constituição da República^[4], prevendo o seguinte:

Lei nº 11.445/2007 (na redação conferida pela Lei nº 14.026/2020)

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

(...)

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);
- 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;

Por sua vez, o artigo 7º do mencionado diploma modificou a redação do artigo 8º da Lei federal nº 11.445/2007, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cujo *caput* passou a assim dispor:

Lei nº 11.445/2007 (na redação conferida pela Lei nº 14.026/2020)

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

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

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

Os dispositivos em questão estabeleceram que, em hipóteses nas quais Estados e Municípios compartilhem instalações de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a caracterização de um

interesse comum pode justificar, inclusive, o compartilhamento da titularidade para a prestação dos serviços de saneamento.

A propósito, o Ministro LUIZ FUX, ao indeferir a medida cautelar pleiteada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492, ajuizada em face de dispositivos da Lei nº 14.026/2020, mencionou a necessidade de atuação conjunta da União, Estados e Municípios sobre o tema. Veja-se:

(...) A Constituição Federal expressamente estabelece, de um lado, a competência privativa da União para instituir diretrizes para o saneamento básico (art. 21, XX) e para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX) e, de outro, a competência comum aos entes para promover a melhoria das condições do setor (art. 23, IX). A par dessas previsões, são implicados ao saneamento diversos outros temas que competem a todos os entes, o que fundamenta a atribuição ao Sistema Único de Saúde da participação na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV).

Em que pese o saneamento seja tradicionalmente reconhecido como serviço público de interesse local, o que confere titularidade aos municípios (art. 30, V, da CRFB), por vezes o interesse comum determina a formação de microrregiões e regiões metropolitanas para a transferência de competências para Estados (art. 25, § 3º, CRFB) ou o estabelecimento pela União de critérios técnicos de cooperação - mormente quando os Municípios, isoladamente, não detêm condições de prestar o serviço em todas as suas fases de forma eficiente e com a melhor relação qualidade e custo para o consumidor (BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informações Legislativas*. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002, pp. 265-267).

Sobre o tema, este Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar na ADI 1842, quanto à instituição de região metropolitana para saneamento básico e repartição constitucional de competências. À ocasião, o Plenário destacou que a Federação atual exige a *gestão compartilhada* entre os entes em prol de se promover direitos e eficiência estatal. (...)

(ADI nº 6492, Relator: Ministro LUIZ FUX, Decisão Monocrática proferida em 03/08/2020, Publicação em 04/08/2020; grifou-se).

Consoante mencionado na decisão acima, amplo debate foi realizado por essa Suprema Corte nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842 (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 176/09/2013), a qual tinha por objeto sistemática normativa estadual - anterior ao novo marco legal do saneamento - que criava região metropolitana e microrregião e tratava do regime de prestação de serviço público de saneamento no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, além de dispor sobre a titularidade desse serviço quando sua prestação ultrapassasse o interesse predominantemente municipal.

Na oportunidade, restou assentado que o serviço de saneamento básico, no âmbito das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, reveste-se de interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de um único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas de que participem tanto os municípios envolvidos, como o Estado-membro.

Diante do entendimento sufragado pela Suprema Corte em favor da democratização dos modelos regionalizados de prestação de serviços de saneamento, bem como do previsto no artigo 8º, inciso II, da Lei federal nº 11.445/2007, o Estado da Paraíba editou a Lei Complementar nº 168/2021, ora impugnada, instituindo as microrregiões de água e esgoto de Alto Piranhas, Espinharas, Borborema e Litoral, bem como suas respectivas estruturas de governança.

A propósito, transcreva-se o seguinte excerto das informações prestadas pelo Governador do referido ente federativo (fls. 07/10 do documento eletrônico nº 21):

22. *In casu*, as funções públicas de interesse comum das Microrregiões compreendem o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou contratada, dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

23. Desta feita, compete ao Colegiado Microrregional, instituir diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum, a ser observadas pelas Administrações Direta e Indireta da própria autarquia microrregional ou de entes da Federação

integrantes da Microrregião ou com ela conveniados e especificar os serviços públicos de interesse comum, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis, inclusive quanto à unificação de sua prestação.

24. De acordo com a atualização do marco legal do saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020), a prestação regionalizada passou a ser considerada princípio fundamental, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços.

25. Ademais, a questão da titularidade conjunta foi pacificada nesta legislação novel, estabelecendo que, quando há a ocorrência de interesse comum, o que é o caso das Microrregiões, a titularidade é exercida pelo Estado, em conjunto com os municípios. Com efeito, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que integre a administração do titular não depende da celebração de contrato de concessão, portanto, não há que se falar em obrigatoriedade de licitação, configurando uma exceção à regra contida no art. 175 da CF/1988.

(...)

29. A regionalização incentivada pela atualização do marco legal do saneamento significa uma forma eficaz de proporcionar aos municípios menos favorecidos as condições necessárias para atingir a universalização. A integração regional é imprescindível para a garantia do equilíbrio na prestação dos serviços de saneamento básico em todo o Estado da Paraíba, considerando a sua importante extensão, os seus 223 municípios, bem como a complexidade na prestação dos serviços nas vertentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

30. Considerando a inviabilidade dos municípios de menor porte, e exemplo de Cacimba de Dentro, Frei Martinho, Caiçara, Belém do Brejo do Cruz, Congo, Várzea, São João do Cariri, dentre outros, arcarem sozinhos com os investimentos necessários para a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água (99%) e esgotamento sanitário (90%), ambos até 2033, e com vistas à continuidade da prestação destes serviços públicos, a regionalização foi promovida objetivando garantir a sustentabilidade técnica, econômica e financeira, além da segurança hídrica para todos os municípios da Paraíba.

31. Desta feita com a aprovação da Lei Complementar Estadual nº 168, de 22 de junho de 2021 (instituição das Microrregiões de Água e Esgotos), o municípios acima listados foram agrupados, junto com todos os demais 216 municípios, em 4 microrregiões, obedecendo, rigorosamente o que estabelece a Constituição Federal, o Estatuto das Metrôpoles, bem como a lei do Saneamento, alterada pela lei 14.026/20.

Tais microrregiões possuem “*natureza jurídica de autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de Direito Público*” (artigo 2º, § 1º).

O artigo 5º do citado diploma estabelece que cada autarquia microrregional possuirá, em sua estrutura de governança, (i) o Colegiado Microrregional, composto por um representante de cada município que a integra ou com ela conveniada e por um representante do Estado da Paraíba; (ii) o Comitê Técnico, composto por oito representantes dos municípios e por três representantes do Estado da Paraíba; (iii) o Conselho Participativo, composto por representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia Legislativa e pelo Colegiado Microrregional; e (iv) o Secretário-Geral, eleito pelo Colegiado Microrregional dentre os membros do Comitê Técnico.

A autora se insurge contra os incisos VIII e XI do artigo 7º da mencionada norma estadual, que estabeleceu as atribuições do Colegiado Microrregional. Vale transcrever, novamente, as disposições sob invectiva:

Art. 7º São atribuições do Colegiado Microrregional:

(...)

VIII - manifestar-se em nome dos titulares sobre as matérias regulatórias e contratuais, inclusive as previstas no Decreto Federal nº 10.710, de 31 de maio de 2021, bem como aditar contratos para preservar o ato jurídico perfeito mediante reequilíbrio econômico-financeiro, especialmente quando o reequilíbrio se realizar mediante dilação ou diminuição de prazo contratual;

(...)

XI - autorizar a prestação direta dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - CAGEPA, em razão desta integrar a administração indireta de um dos entes da entidade microrregional;

Da leitura de tais dispositivos, percebe-se que eles traduzem normas de cunho administrativo, que não possuem o condão de afrontar as normas constitucionais apontadas como parâmetro na peça inicial.

Diferentemente do que alegado na inicial, não se vislumbra qualquer vulneração às regras constitucionais de distribuição de competências, sejam elas as competências locais dos Municípios ou a competência geral da União.

Isso porque, conforme antes enfatizado, os órgãos deliberativos da autarquia microrregional (Colegiado Microrregional, Comitê Técnico e Conselho Participativo) são integrados por significativa representação dos municípios, o que realiza a desconcentração decisória exigida pela jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal (ADI 1842).

Além de não usurpar as competências municipais, as normas em questão não afrontam as diretrizes gerais traçadas pelo novo marco legal do saneamento básico, tanto no que diz respeito às modalidades de prestação quanto às formas contratuais admitidas pelo marco.

A propósito, o artigo 7º da Lei nº 14.026/2021 alterou a redação do artigo 10, *caput*, da Lei nº 11.445/2007, detalhando o comando constitucional contido no artigo 175 (“*incumbe ao Poder Público, na formada lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”). Confira-se:

Lei nº 11.445/2007

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

É certo que o novo marco legal exige que as companhias estaduais de saneamento participem dos procedimentos licitatórios destinados à concessão dos serviços públicos de saneamento básico, mas, como deixa claro o dispositivo acima transcrito, isso somente será devido na hipótese em que a entidade não integre a administração do titular.

No caso dos autos, o que se tem é uma autorização para prestação direta dos serviços pela CAGEPA, uma sociedade de economia mista cujo capital pertence majoritariamente ao Estado da Paraíba^[5], cotitular do serviço público de saneamento básico, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes das respectivas microrregiões.

Diante disso, não há que se falar em violação ao postulado constitucional da licitação ou ao princípio da livre iniciativa, até porque, conforme registrado no voto do Ministro NUNES MARQUES na assentada em que o Plenário dessa Suprema Corte indeferiu a liminar na ADI nº 6492, a concessão do serviço de saneamento à iniciativa privada é apenas uma opção prevista no novo marco de saneamento:

Sobre a questão do trespasse da prestação do serviço à iniciativa privada – que parece ser o ponto mais sensível para alguns dos autores das ações –, como já ressaltai acima, essa foi uma opção dada ao titular do serviço. Não há, de fato, na lei impugnada, nenhum dispositivo que obrigue o titular do serviço a concedê-lo. A prestação direta é admitida pela lei, cabendo ao ente municipal avaliar se é ou não o caso de proceder à concessão (ver art. 9º, II, da Lei n. 11.445/2007, na redação dada pela Lei n. 14.026/2020).

Também é admitida pela lei a formação de convênios de cooperação, consórcios e parcerias público-privadas, além de subdelegações para a prestação dos serviços de saneamento básico (arts. 3º, II; 8º, § 1º; e 11-A da Lei n. 11.445/2007, na redação dada pela Lei n. 14.026/2020).

Enfim, a legislação abre um catálogo de opções para o titular dos serviços, a quem cabe avaliar, dentro das suas condicionantes geográficas, climáticas, econômicas, políticas, sociais e técnicas,

qual a melhor forma de prestá-los. A lei, em nenhum momento, impõe aos entes locais uma ou outra forma de prestação. Logo, inexistente inconstitucionalidade sob esse aspecto.

É verdade que a nova disciplina federal relativa ao saneamento veda que a prestação desse serviço se dê mediante contrato de programa, espécie de avença firmada entre pessoa jurídica de direito público e o ente federativo.

Todavia, cumpre frisar que o § 3º do dispositivo estadual sob exame passou a prever que, observadas as exigências legais, “*os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual*”. O preceito denota a necessidade de se observar o princípio constitucional da segurança jurídica e o respeito ao ato jurídico perfeito - evidentemente, desde que não se abrigue a manutenção de situações incompatíveis com a ordem constitucional em nome de tais garantias.

Inclusive, o *caput* do artigo 10-B da Lei nº 11.445/2007, acrescido pela Lei nº 14.026/2021, assim determina:

Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei.

A esse respeito, confira-se o seguinte trecho das informações governamentais (fls. 12/15 do documento eletrônico nº 21):

38. Insta informar que, com vistas a atender o disposto no Decreto Federal nº 10.710/2021, a Companhia aditivou os seus contratos de concessão e programa regulares e vigentes que possui com municípios operados, que tiveram os seus termos aditivos (de atualização) aprovados por unanimidade pelos respectivos colegiados microrregionais.

39. Em relação à Microrregião do Litoral, esta deliberou no dia 24 de agosto de 2022, através do seu Colegiado Microrregional, acerca da autorização da prestação direta pela Companhia de Água e Esgotos da Paraíba, em razão desta integrar a administração indireta de um dos entes da Microrregião, o Estado Membro. Cumpre frisar que não só a Paraíba, mas, pelo menos, 13 (treze) estados seguiram a mesma modelagem e criaram as suas Microrregiões.

(...)

41. A descentralização administrativa técnica prevista na Lei Complementar Estadual nº 168/2021 é uma possibilidade legal oriunda também da Lei nº 11.445/2007 atualizada pela Lei nº 14.026/2020, onde dispõe sobre a cotitularidade ou a titularidade conjunta do Estado e Municípios e sobre a não obrigatoriedade de licitação quando o prestador de serviços integrar a administração do titular (art. 8º, II, 9º e 10 da Lei nº 11.445/2007 atualizada pela Lei nº 14.026/2020).

(...)

43. Desta forma, insta ressaltar as modalidades existentes de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são elas:

a) a prestação direta, em que o titular presta os serviços por meio de estrutura administrativa própria, podendo ocorrer mediante estrutura administrativa de outro ente da Federação ou pela atuação dos próprios usuários, que seria uma autogestão, o que acontece comumente no saneamento rural, e;

b) a prestação indireta, mediante concessão de serviço público que pode assumir variadas formas, contratada após prévia licitação. A Companhia de Água e Esgotos da Paraíba - CAGEPA, em 30 municípios da Microrregião do Litoral, encontra-se na modalidade de prestação direta – mais especificamente prestação direta descentralizada por delegação à outra administração pública.

44. A Companhia presta os serviços por ser *longa manus* daquele que exerce a titularidade dos serviços no âmbito do interesse comum, caracterizando uma prestação direta descentralizada.

(...)

47. A prestação regionalizada exercida de forma direta nos moldes supramencionados, que viabiliza também as parcerias públicos-privadas (PPP's), possibilitará o atingimento da universalização dos serviços por meio de ganhos de escala, aumento de eficiência e viabilidade técnica e econômico-financeira.

48. Esta modelagem de prestação de serviço encontra respaldo legal e pode proporcionar o devido acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário não só aos maiores municípios, mas também aos menos favorecidos, o que demonstra o fortalecimento da questão social, da universalização do acesso e da efetiva prestação do serviço, princípios fundamentais constantes na Lei nº 11.445/2007 atualizada pela Lei nº 14.026/2020.

Observe-se, por fim, que a competência do Colegiado Microrregional prevista no inciso VIII do artigo 7º da lei complementar estadual atacada diz respeito a qualquer espécie de contrato, não se tratando de uma previsão específica capaz de permitir a prorrogação indevida de um contrato de programa. De modo semelhante, a mera previsão de autorização à prestação direta dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela CAGEPA não tem o condão de afrontar os ditames do marco legal do saneamento.

Fica evidenciado, portanto, que as normas objurgadas não promovem qualquer espécie de contratação direta ou prorrogação de contrato sem a observância das normas gerais sobre licitação.

À míngua de qualquer lesão constitucional, a presente ação deve ser julgada improcedente. Eventuais desacordos entre diretrizes da Lei nº 14.026/2021 e contratos que venham a ser aditados pelo Colegiado Microrregional não podem ser examinados na presente via do controle concentrado, pois não consubstanciarium violações diretas ao texto constitucional.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da presente ação direta e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pela requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 24 de fevereiro de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS
Advogado-Geral da União

ANDREA DE QUADROS DANTAS
Secretária-Geral de Contencioso Adjunta

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS
Advogada da União

1. [^] BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, agosto/setembro/outubro, 2007.
2. [^] BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, agosto/setembro/outubro, 2007.
3. [^] Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 305.
4. [^] “Art. 25. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”
5. [^] <<https://www.cagepa.pb.gov.br/institucional/apresentacao/>>



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAUJO MESSIAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1099583368 e chave de acesso a8873416 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAUJO MESSIAS. Data e Hora: 24-02-2023 19:12. Número de Série: 14684091772938463395086401822. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1099583368 e chave de acesso a8873416 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA. Data e Hora: 24-02-2023 16:05. Número de Série: 54664235703156436221200423366. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
