



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

PROCESSO: 020.00011836/2023-60

INTERESSADO: SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE,
INFRAESTRUTURA E LOGISTICA, SECRETARIA DE
PARCERIAS EM INVESTIMENTOS.

PARECER: CJ/SEMIL n.º 39/2024

EMENTA: **PODER REGULAMENTAR. REGIMENTO INTERNO.** Proposta de minuta de Regimento Interno do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste. Disciplina da governança interfederativa no âmbito da URAE 1 - Sudeste. Regionalização como ferramenta para a universalização dos serviços de saneamento básico no Estado de São Paulo. Disciplina dos meios e modos de exercício da cotitularidade dos serviços de saneamento básico, mediante uma governança interfederativa. Estabelecimento da instância de aprovação dos planos regionais de saneamento básico. **Viabilidade da proposta.**

SENHOR(A) PROCURADOR(A) DO ESTADO CHEFE,

1. Trata-se de consulta sobre proposta de minuta de Regimento Interno do Conselho Deliberativo da Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário da Região Sudeste (URAE 1 - Sudeste). O objetivo da proposta é disciplinar a governança interfederativa no âmbito da URAE 1 – Sudeste. A minuta encontra-se acostada no [0018150404](#). No [0017531743](#), aduna-se a Nota Técnica elaborada para explicar e justificar os termos da minuta, cujo teor passa também a compor este opinativo, por remissão. Por fim, no [0018150026](#) vê-se documentada a troca de *e-mails* sobre pontos formais corrigidos na minuta de regimento.

É o relatório, com urgência, passo a opinar.

I. SISTEMA NORMATIVO E CADEIA DE VALIDADE

2. As diretrizes legais relativas ao saneamento básico no país se encontram na Lei 11.445/2007, modernizada, agora, pela Lei 14.026/2020. Justamente à integração das duas leis dá-se o nome de Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB).

2.1. É sabido que, para muitos, o novo MLSB seria tão somente o teor da Lei 14.026/2020. Contudo, estando a disciplina básica do saneamento básico na



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Lei 11.445/2007, atualizada pela Lei 14.026/2020 (que, ademais, atualiza outras leis), melhor é referir-se ao MLSB enquanto junção das leis expressamente retromencionadas.¹

2.2. O MLSB é uma estrutura normativa de índole federal que nasce como fruto da competência atribuída à União para instituir diretrizes para o saneamento básico (inciso XX do artigo 21 da Constituição da República). Assim, embora a competência para o saneamento seja comum (inciso IX do artigo 23 da Constituição da República) e, em regra, o serviço seja de titularidade municipal (incisos I e V do artigo 30 da Constituição da República), as normas vetoriais e gerais sobre o tema ficam a cargo da União, por meio do MLSB.

3. No âmbito estadual, a matéria ganha colorido próprio, especialmente em razão dos movimentos de regionalização dos serviços públicos de saneamento básico e de desestatização de empresas estatais vinculadas à atividade.

3.1. Assim, no Estado de São Paulo, também regram a matéria a Lei estadual 17.383/2021, regulamentada pelos Decretos estaduais 66.289/2021 e 67.880/2023, que dispõem sobre a regionalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no Estado por meio das URAEs; e a Lei estadual 17.853/2023, que autoriza e disciplina o processo de desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP).

4. Nesse cenário, para alcançar as metas de universalização estabelecidas pelos artigos 2º, inciso I; 3º, inciso III; e 11-B do MLSB, com emprego da técnica de regionalização dos serviços, na forma estimulada pelos artigos 2º, XIV; 8º; 8º-A; 17; 18; 18-A; e 24 do MLSB, a Lei estadual 17.383/2021 adotou o sistema de unidade regional de saneamento básico, entre nós, as URAEs.

5. As URAEs, na forma do MLSB, são instituídas pelos Estados mediante lei ordinária, sendo constituídas 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 (artigo 2º, inciso XIV).

5.1. Formalizando a escolha, o Estado de São Paulo, por meio da Lei estadual 17.383/2021, dispôs sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, com vistas à uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

5.2. Visou-se, pois, à geração de ganhos de escala, à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, bem como ao atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública dos Municípios que as integram (artigo 1º da Lei estadual 17.383/2021).

5.3. Nesse sentido, a Lei estadual 17.383/2021 criou 4 (quatro) URAEs para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e

¹ Nesse sentido, com igual pensamento sobre o diálogo e iteração das leis, veja-se, por todos: MARRARA, Tiago. “Mosaico regulatório”: as normas de referência da ANA para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico à luz da Lei 14.026/2020. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (coord.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. São Paulo: Foco, 2022. p. 116-117.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

esgotamento sanitário, integradas pelos Municípios relacionados no Anexo Único da mencionada lei (artigo 3º). Importa, no presente caso, sobretudo a URAE 1 - Sudeste, alvo da resolução que visa a estabelecer o seu regimento interno.

5.4. Com efeito, na forma da Lei estadual 17.383/2021, as URAEs devem possuir sistema de governança interfederativa, nos moldes já assentados pelo Estatuto da Metrópole, cuja estrutura básica deve compreender: (i) a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da respectiva URAE; (ii) a instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (iii) a organização pública com funções técnico-consultivas; (iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (artigo 5º da Lei estadual 17.383/2021).

5.5. Curial destacar que, em nome do federalismo cooperativo, a organização e o funcionamento das estruturas de governança interfederativa serão decididos no âmbito das URAEs (artigo 5º, parágrafo único, da Lei estadual 17.383/2021).

5.6. Regulamentando a matéria em âmbito infralegal, o Decreto estadual 66.289/2021 estabelece os meios de concretização da governança interfederativa no âmbito das URAEs, inclusive destacando a importância dos regimentos internos para a atuação e organização dos conselhos deliberativos e das instâncias executivas das unidades (ver artigos 1º, §8º; 3º, §5º; 4º; 7º; 8º, parágrafo único, do Decreto mencionado).

6. Pois bem, eis o ponto nodal: a proposta de Regimento Interno ([0018150404](#)) objetiva, justamente, disciplinar e concretizar a governança interfederativa na URAE 1 – Sudeste.

6.1. A proposta de ato *interna corporis*, [0018150404](#), encontra fundamento direto no sistema de governança interfederativa estatuído pelo Decreto estadual 66.289/2021 e pelo artigo 5º da Lei estadual 17.383/2021 — que, por sua vez, possuem lastro em todo sistema normativo outrora apontado, perpassando pelo MLSB e, por fim, chegando ao ponto mais alto de nossa ordem jurídica, a Constituição da República.

6.2. Trata-se, à evidência, de proposição que equaciona a forma de estruturação e funcionamento do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste, bem como a participação dos Estados, Municípios e sociedade civil nesta arena de deliberação. Há também a consolidação de instâncias executivas e comitês técnicos, além da disciplina dos direitos, deveres e ônus ensejados pelas deliberações aos integrantes da URAE 1 - Sudeste. Tudo, portanto, no escopo de concretizar a governança interfederativa, em busca da regionalização e da universalização dos serviços de saneamento básico.

6.3. Ademais, a proposição se afina à temática desenvolvida pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), que, no mais, exerce supervisão finalística sobre a empresa estatal que atualmente desempenha os serviços de saneamento básico no território dos Municípios que integram a URAE 1 - Sudeste, qual seja, a SABESP. Sendo assim, o ato de proposição do Regimento Interno também emana do órgão competente, a saber: a SEMIL.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

6.4. Cumpre esclarecer, todavia, um aspecto importante a respeito da *competência* sobre a proposição encartada no [0018150404](#): com efeito, a competência para deliberar e aprovar o Regimento Interno do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste pertence ao próprio Conselho Deliberativo, como se faz notar da minuta anexa e dos sistema normativo supracitado. Entretanto, isso não afasta a possibilidade de a SEMIL, por intermédio de sua Secretária e de seus agentes técnicos, colaborarem para a produção do ato. É nesse espectro que se garante a competência da Secretária da Pasta para *propor* ao Conselho Deliberativo e aos seus integrantes a minuta de Regimento Interno.

6.5. Obviamente, a referida proposta deverá ser discutida e aprovada pelo Conselho Deliberativo, ocasião em que se tornará, de fato e de direito, um ato normativo interno ao Conselho. Por ora, o que se tem (e se analisa) é a proposta de minuta sugerida, legitimamente, pela SEMIL à consideração do Conselho Deliberativo.

6.6. Nesses termos, a minuta [0018150404](#) encontra respaldo na juridicidade, baseando-se, notadamente, no artigo 5º, parágrafo único, da Lei estadual 17.383/2021, no Decreto estadual 66.289/2021 e nos deveres de cooperação e diálogo produtivo em prol da efetividade e universalização dos serviços de saneamento básico no Estado.

7. Por tudo isso, em termos de sistema normativo e cadeia de validade, julgo que a minuta disposta no [0018150404](#) atende aos requisitos de legitimidade e juridicidade.

II. ASPECTOS MATERIAIS DA PROPOSTA

8. Grande parte do teor normativo disciplinado na minuta juntada no [0018150404](#) se reveste de aspectos técnicos, políticos e administrativos atrelados à discricionariedade do administrador.

8.1. Como sabido, a discricionariedade administrativa consiste no espaço reservado pela ordem jurídica ao administrador para exercer seu juízo de oportunidade e conveniência no exercício da função pública. Esse espaço é limitado pelos princípios e direitos constitucionais, máxime pela moralidade e razoabilidade da escolha.

8.2. Porém, obedecidas às balizas dos princípios e direitos constitucionais gerais, o administrador tem certa liberdade para optar por uma ou outra solução por intermédio de seu juízo discricionário, sem que isso possa ser sindicalizado. Trata-se, pois, de um instrumento de gestão da política pública e das opções de governo, sinalizando, em última escala, a concretização dos princípios democráticos e republicanos.

8.3. Portanto, em grande escala, as opções alinhavadas na minuta disposta no [0018150404](#) não merecem reparos ou análises de fundo por esta Consultoria Jurídica. Pois, do contrário, este parecerista poderia indevidamente substituir a válida escolha discricionária do administrador pela opinião do presente subscritor.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

9. Afastada a intenção de se imiscuir nas escolhas discricionárias feitas na minuta de resolução analisada, parece pertinente uma breve atenção para alguns pontos caros à temática disciplinada na proposição e que, por sua envergadura, merecem ser destacados.

II.a Conselho Deliberativo

10. Destaca-se na governança interfederativa das URAEs a instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil, denominada Conselho Deliberativo (artigo 5º, inciso II, da Lei estadual 17.383/2021 c/c artigo 2º, inciso II, do Decreto estadual 66.289/2021).

10.1. Trata-se de órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, composto por representantes do Poder Executivo dos entes federativos da respectiva URAE e da sociedade civil, ao qual compete as decisões de planejamento e organização da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

11. A proposição de Regimento Interno do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste tem como finalidade instrumentalizar a representação do Estado de São Paulo e dos Municípios que aderiram à unidade regional no exercício da *titularidade conjunta* dos serviços de água e esgoto.

11.1. Nesse sentido, a proposta de Regimento Interno do Conselho Deliberativo almeja viabilizar a participação dos entes federados, além da própria sociedade civil, na tomada de decisões sobre o serviço de água e esgoto na área da URAE 1 - Sudeste.

12. Segundo apontado pela área técnica ([0017531743](#)), a aprovação do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste é fundamental para concretizar os objetivos perseguidos pela regionalização da prestação dos serviços: o atendimento de, no mínimo, 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgoto, além de uma adequada prestação dos serviços de saneamento.

13. Em termos jurídicos, o Regimento Interno proposto atende às finalidades para as quais foi editado, possuindo, ademais, legítimo lastro de validade (ver **item I** deste parecer). Em termos materiais, o ato proposto é fruto de conclusões técnicas, com redação clara e coesa, cujo aspecto finalístico se guia à concretização de uma boa governança regionalizada do serviço.

14. Na Nota Técnica [0017531743](#) são apresentadas as disposições da minuta proposta para o Regimento Interno do Conselho Deliberativo da URAE 1 – Sudeste e as respectivas justificativas para sua proposição.

15. Neste parecer, porém, cabe chamar a atenção a dois pontos específicos atrelados à competência do Conselho Deliberativo: (i) a regionalização e cotitularidade; e (ii) os planos regionais de saneamento básico.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

II.b Regionalização e cotitularidade dos serviços

16. É assente entre os estudiosos do tema que a regionalização é uma diretriz do MLSB, sobretudo após a vigência da Lei 14.026/2020.² Nesse sentido, é possível apontar inúmeros dispositivos do MLSB como propulsores da regionalização para o alcance das metas de universalização do saneamento básico, a saber: o inciso XIV do artigo 2º, que atribui o caráter de princípio fundamental à regionalização; o artigo 8º-A, que trata da adesão facultativa às estruturas regionalizadas de prestação do serviço; o §9º do artigo 11-B, que prevê a possibilidade de extensão dos prazos para cumprimento das metas de universalização, em caso de regionalização; o artigo 24, que prevê a uniformidade de critérios à estrutura regionalizada; o artigo 17, que cuida dos planos regionais de saneamento; o artigo 18, que garante uma estrutura contábil diferenciada no caso de regionalização; os artigos 48 e 49; dentre tantos outros dispositivos.

17. Fato é que a regionalização é uma ferramenta importantíssima para a universalização dos serviços de saneamento básico, por conferir viabilidade técnica e econômico-financeira para atender a diversos Municípios ao mesmo tempo. Com efeito, advertem ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO e RAFAEL DAUDT D'OLIVEIRA,

“Os ganhos de escala tornam economicamente viável atender, no mesmo contrato, a municípios maiores e com mais recursos e municípios menores e com menos recursos. Mesclar municípios mais ricos e mais pobres segue a lógica de colocar no mesmo bloco os popularmente designados filé e osso. Dificilmente, os municípios menores e de baixo poder aquisitivo, separados ou até conjuntamente, terão condição de despertar o interesse do mercado numa licitação para os serviços de saneamento. Daí a necessidade de mesclar os municípios, a fim de viabilizar técnica e economicamente a universalização dos serviços”.³

18. Analisada a questão com rigor, é de se concordar que esse incentivo à regionalização decorreu da própria configuração da estrutura federativa brasileira. Como esclarece a Nota Técnica juntada no [0017531743](#), a vasta maioria das municipalidades brasileiras é de pequeno porte, ostentando menor capacidade para prover recursos financeiros, técnicos e humanos, bem como dificuldades inerentes a esses fatores para prestar e fiscalizar satisfatoriamente o serviço de saneamento básico.⁴

18.1. Além disso, deve-se realçar que, geralmente, os cursos d'água perpassam mais de um Município, demandando um olhar macro para construção de soluções estruturantes tanto local quanto regionalmente.

² Nesse sentido: MARRARA, Tiago. Regionalização do saneamento básico do Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado (coord.). **Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil**. São Paulo: Foco, 2022. p. 335; ARAGÃO, Alexandre Santos de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020: novo marco regulatório do saneamento básico. VERNALHA GUIMARÃES, Fernando (coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 49; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: POZZO, Augusto Neves Dal (coord.). **O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. São Paulo: Ed. RT, 2020. p. 28; entre outros.

³ ARAGÃO, Alexandre Santos de; D'OLIVEIRA, Rafael Daudt. Considerações iniciais sobre a Lei nº 14.026/2020: novo marco regulatório do saneamento básico. VERNALHA GUIMARÃES, Fernando (coord.). **O Novo Direito do Saneamento Básico**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 49.

⁴ O Brasil possui 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) Municípios, em que apenas 50 (cinquenta) deles possuem mais de 400.000 (quatrocentos mil) habitantes.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

19. Em consideração a tudo isso, como já antecipado, o Estado de São Paulo editou a Lei estadual 17.383/2021, que dispõe sobre a criação das URAEs paulistas, em linha com a proposta de regionalização do MLSB. A lei estadual objetiva uniformizar o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

19.1. No aspecto teleológico, a opção pela adoção da estrutura regionalizada via URAE, realizada por intermédio da Lei estadual 17.383/2021, visa à geração de ganhos de escala, à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, bem como ao atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública dos municípios integrantes de tais unidades regionais.

19.2. Mais especificamente, o artigo 5º da Lei estadual 17.383/2021 dispõe que a governança interfederativa das URAEs observará o disposto no Estatuto da Metrópole, compreendendo em sua estrutura básica: (i) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da respectiva URAE; (ii) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (iii) organização pública com funções técnico-consultivas; e (iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

19.3. Nesse sentido, os Decretos estaduais 66.289/2021 e 67.880/2023 regulamentam a Lei estadual 17.383/2021, estabelecendo mecanismos de governança interfederativa do setor no Estado de São Paulo. Para tanto, os regulamentos baseiam-se na diretriz de fomento à prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, com vistas a sua viabilidade econômico-financeira, à participação da sociedade civil no processo de elaboração e à implementação das políticas públicas.

19.4. Nos termos dos decretos acima mencionados, tem-se que a partir da adesão dos Municípios, realizada por meio de termo constante do Anexo I do Decreto estadual 66.289/2021, o exercício da titularidade e das funções relativas aos serviços públicos de água e esgoto ocorrerá no âmbito da própria URAE, viabilizado através de suas estruturas de governança interfederativa, cujo esqueleto básico foi indicado no artigo 5º da Lei estadual 17.383/2021.

19.5. Nesse panorama, o inciso I do artigo 4º da proposta de Regimento Interno cuidou de prever as competências conjuntas do Estado e dos Municípios integrantes da URAE 1 - Sudeste. Deveras, o exercício da titularidade conjunta da prestação dos serviços de saneamento básico exige a cooperação entre entes federativos (por exemplo, prevê-se a colaboração na promoção de ações executadas pela concessionária para redução da inadimplência; a coibição de furtos de água; a conexão dos usuários às redes disponíveis; a coibição do lançamento de águas pluviais na rede de esgoto, entre outros). Além de fixar as competências de Estados e Municípios, esses dispositivos permitem estimular o diálogo, a cooperação e a troca de informações entre os entes, para disseminação de boas práticas de gestão para o bom exercício das competências de cada membro.

19.6. Já as competências exclusivas do Estado e Municípios estão descritas nos incisos II e III do artigo 4º da proposta de Regimento Interno. O Estado, por exemplo, tem a competência de apoiar a elaboração ou a revisão do plano regional,



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

considerados os planos específicos dos Municípios, os estudos que fundamentam a desestatização da SABESP, conforme o parágrafo único do artigo 19 da Lei 14.026/2020, ou outros estudos a serem desenvolvidos nos termos das disposições contratuais do(s) contrato(s) de concessão. Essa competência é importante porque o planejamento regional deve estar compatível com a modernização contratual e regulatória enquadrada da desestatização da SABESP. Ainda, a condução de tal planejamento pelo Estado retira o ônus dos Municípios, que antes precisavam contratar consultorias para desenvolver seus planos municipais isoladamente.

19.7. Outra competência importante do Estado é disponibilizar estrutura física e administrativa para o funcionamento do Conselho Deliberativo e dos Comitês Técnicos. Com esses dispositivos, fica claro que os Municípios não terão despesas imprevistas no custeio do funcionamento do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste.

19.8. No rol de competências dos Municípios, merece destaque o respeito à sua autonomia e a prerrogativa de, por exemplo, indicar os investimentos prioritários que devem ser incluídos em eventuais revisões do plano regional de saneamento básico e decidir sobre a conformidade do uso e ocupação do solo, sempre que aplicável.

19.9. Destaca-se que, no exercício de suas competências, o Conselho Deliberativo deverá observar a prevalência do interesse comum sobre o local e as especificidades dos Municípios integrantes, nos termos do Plano Regional de Saneamento, na forma proposta pelo artigo 5º do Regimento Interno.

19.10. Aqui, vale um parêntese explicativo: no modelo de titularidade do serviço de saneamento básico instituído pelo artigo 8º do MLSB⁵, a criação das unidades regionais permite o exercício coordenado de competências pelos titulares em matéria de saneamento básico, sendo a base institucional dessa coordenação entre Estado e Municípios formada pela lei estadual, pelo decreto que a regulamenta, pelos regimentos internos a serem editados pelas estruturas de governança das URAEs e pelas decisões tomadas no âmbito dos colegiados (nesse sentido, também, [Pareceres CJ/SEMIL 437/2023](#) e [551/2023](#)). Trata-se, portanto, de um exercício compartilhado (e não excludente) das titularidades por todos os entes integrantes das URAEs, representados pela unidade regional (inciso II do artigo 8º do MLSB).

19.11. Com efeito, é salutar lembrar mais uma vez que as unidades regionais são aquelas instituídas pelos Estados mediante lei ordinária, sendo constituídas 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. Essas unidades regionais devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos 1 (uma) região metropolitana, *facultada* a sua integração por titulares dos serviços de saneamento (§2º do artigo 8º do MLSB). Por derradeiro, registre-se que a estrutura de

⁵ Segundo o MLSB, exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: (i) os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e (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 (*caput* do artigo 8º).



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

governança para as unidades regionais de saneamento básico seguirá o disposto no Estatuto da Metrópole.

19.12. No caso das URAEs paulistas, cabe apontar, por pertinência, que o §4º ao artigo 2º do Decreto estadual 66.289/2021, alterado pelo Decreto estadual 67.880/2023, detalha a forma de convivência entre as instâncias de governança interfederativa das URAEs e das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por essa razão, assinala-se que *prevalecem* as decisões tomadas no âmbito das estruturas de governança interfederativa da URAE quando relativas à gestão compartilhada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que envolvam Municípios que a integram, ainda que tais entes federativos igualmente façam parte de unidades regionais criadas nos termos do §3º do artigo 25 da Constituição da República ([neste sentido: Pareceres CJ/SEMIL 437/2023](#) e [551/2023](#)).

19.13. Na mesma senda, cabe recordar que as funções de interesse comum, para fins de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, não estão subordinadas aos serviços de saneamento básico. E, considerando a anuência dos colegiados metropolitanos à adesão dos Municípios que integram as citadas unidades regionais às URAE, parece razoável inferir das regras que regem ambas as formas de prestação regionalizada que as decisões circunscritas à gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tomadas pelas estruturas de governança da URAE, são soberanas, no sentido de inexistir a necessidade de submetê-las às instâncias de governança das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas. E mais: a opção por explicitar tal decorrência no decreto tem por objetivo conferir segurança jurídica às decisões dos colegiados das URAEs (neste sentido: [Pareceres CJ/SEMIL 437/2023](#) e [551/2023](#)).

19.14. Dessa forma, acentuando as características próprias da prestação regionalizada por meio das unidades regionais, sobremodo da URAE 1 - Sudeste, tem-se que a própria concordância dos Municípios com o arranjo institucional de cotitularidade dos serviços proposto, sob diferentes ângulos de análise, dispensa a edição de lei pela respectiva Câmara Municipal. Isso, por algumas razões listadas no [Parecer CJ/SEMIL 551/2023](#):

(i) os Municípios já aderiram à URAE 1 - Sudeste por meio da assinatura dos termos de adesão pelos respectivos Prefeitos⁶, conforme artigo 4º da Lei 17.383/2021, sendo que o inciso VIII do artigo 7º do Decreto federal 11.599/2023 enuncia que a adesão do Município à estrutura de governança da prestação regionalizada será comprovada “por meio do instrumento de adesão dos titulares, ou por meio de formalização de convênio de cooperação, ou de consórcio público pelos entes federativos, conforme o caso”;

⁶ Cabe recordar, inclusive, que, à época de edição da lei estadual de criação das URAEs, vigorava o Decreto federal nº 10.588/2020, cujo artigo 2º, inciso II, previa que “Para fins de alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos, ou operados por órgãos, ou entidades da União, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada: (...) II-na hipótese de **unidade regional de saneamento básico, com a declaração formal, firmada pelo Prefeito, de adesão aos termos de governança estabelecidos na lei ordinária**”.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

(ii) a prestação regionalizada por unidade regional de saneamento básico não se confunde com a gestão associada do artigo 241 da Constituição da República. Por outro lado, ainda que se tratasse de hipótese de associação voluntária por convênio de cooperação (o que não é), o MLSB dispensou expressamente, no § 4º do artigo 8º, a necessidade de autorização legislativa;

(iii) embora os Municípios tenham aprovado leis municipais no passado para a formalização de convênio e contrato com o Estado e a SABESP, cuidam-se de leis autorizativas cuja eficácia já se exauriu, eis que tiveram por objetivo, no aspecto concernente à prestação dos serviços pela SABESP e à regulação pela ARSESP, autorizar naquela ocasião a celebração dos citados instrumentos;

(iv) com o advento da Lei 14.026/2020, da criação das URAEs pelo Estado e da adesão — voluntária — dos titulares à URAE 1 - Sudeste, as decisões relativas à prestação regionalizada dos serviços são materializadas por meio de deliberações tomadas pelas estruturas de governança interfederativa, que contam com representantes dos Municípios, do Estado e da sociedade civil;

(v) por fim, em relação às leis municipais autorizativas que fazem menção à extinção do contrato em vigor na hipótese de desestatização da SABESP — situação em que ela deixaria de integrar a Administração Pública indireta do Estado — imperioso recordar que o §6º do artigo 13 da Lei 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos), que previa que o contrato de programa automaticamente se extinguia caso a prestadora contratada não mais integrasse a administração indireta do ente que autorizou a gestão associada, foi expressamente revogado pelo artigo 23, inciso III, “b”, da Lei 14.026/2020. Sendo assim, a lei federal que veicula normas gerais acerca da matéria afastou a consequência antes prevista de extinção do contrato em tais hipóteses.

19.15. Vale também realçar que, no âmbito da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico no Estado de São Paulo, os Decretos estaduais 66.289/2021 e 67.880/2023 abrem campo para se implementar um critério de compartilhamento de titularidade que afaste a concentração do poder decisório e guarde relação com a população residente, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da [ADI 1842/RJ](#).

19.16. Para tanto, garante-se nos regulamentos citados a participação dos entes no Conselho Deliberativo da URAE, visando a estabelecer a proporcionalidade entre o Estado de São Paulo e seus Municípios. Assim, têm-se os seguintes pesos no âmbito da prestação regionalizada, conforme artigo 6º do Decreto Estadual nº 66.289/2021:

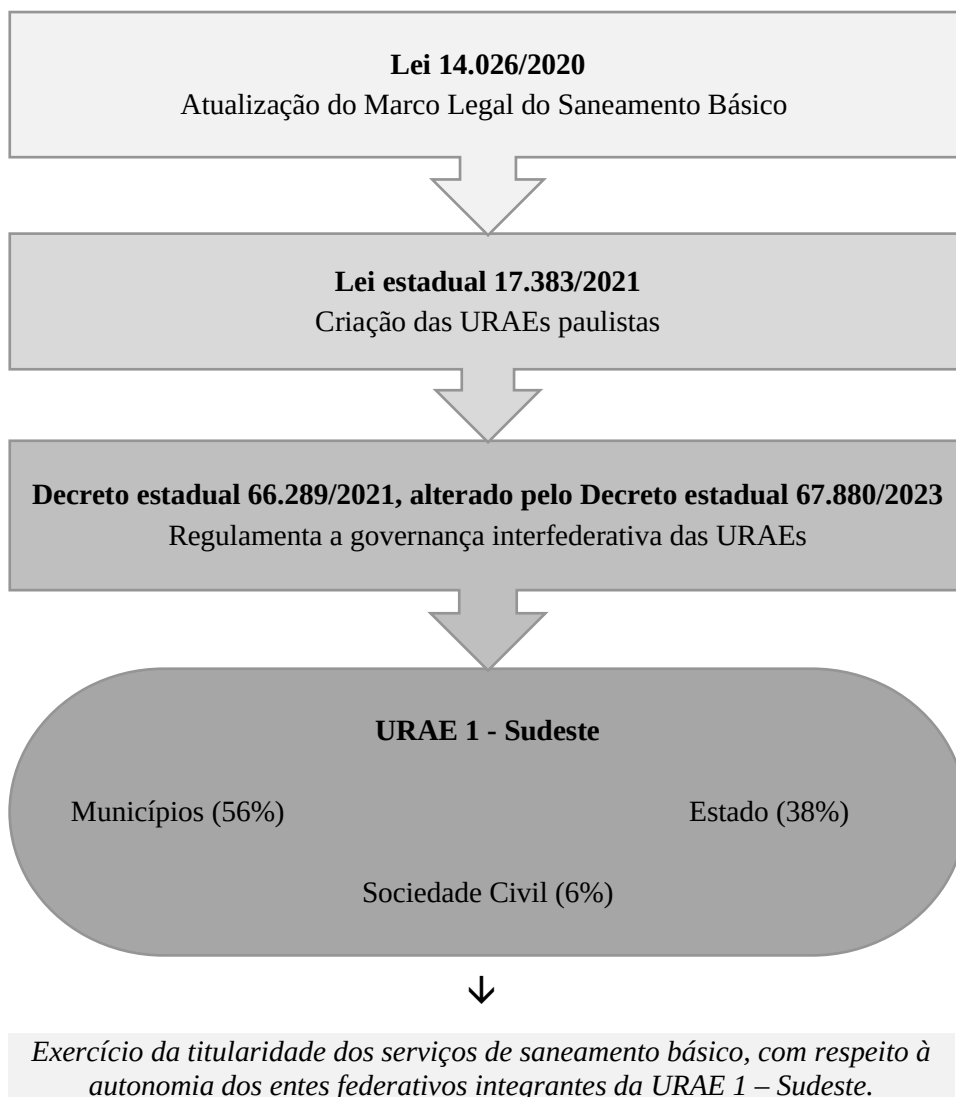


PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

- (i) *representantes da sociedade civil, com a inclusão das populações rurais, originárias e tradicionais*: peso de 6% do total do Colegiado (6% de 100%);
- (ii) *Estado de São Paulo*: peso de 38% do total do Colegiado (40,6% de 94%);
- (iii) *Municípios*: peso de 56% do total do Colegiado (59,4% de 94%), sendo este distribuído por Município também proporcionalmente, levando-se em conta a sua população em relação ao total contabilizado de sua URAE, reforçando que Municípios inseridos em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões deverão considerar 50% da população haja vista o exercício de cotitularidade com o Estado, em linha com o MLSB.

19.17. Em forma de fluxograma, veja-se:





PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Fonte: Nota Técnica [0017531743](#).

19.18. O arranjo de leis e decretos editados pelo Estado de São Paulo para viabilizar a regionalização via URAE 1 - Sudeste, então, segue os proclames do MLSB e do Estatuto da Metrópole, contemplando uma governança interfederativa que compreende o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (artigo 2º, inciso IV, do Estatuto da Metrópole).

20. A minuta juntada no [0018150404](#) almeja, justamente, regimentar esses fatores, em nítido prestígio à representatividade democrática e federativa, garantindo-se o exercício compartilhado das titularidades em matéria de saneamento básico. Portanto, no que tange aos aspectos ligados à regionalização e cotitularidade na prestação dos serviços de saneamento básico, a proposta de ato minutado atende adequadamente aos desígnios que lhe dão mote.

II.c Planos regionais de saneamento básico

21. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará um plano, que poderá ser específico para cada serviço, abrangendo, no mínimo, (i) diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; (ii) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; (iii) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; (iv) ações para emergências e contingências; (v) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (artigo 19 do MLSB).

21.1. O MLSB destaca que o serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos, sendo que esse plano regional poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços (*caput* e §1º do artigo 17).

21.2. Para evitar contradições, no caso de formalização de plano regional, o MLSB impõe que as disposições deste prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem (§2º do artigo 17 do MLSB). No mesmo sentido, feito o plano regional de saneamento básico, tem-se a dispensa da necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico (§3º do artigo 17 do MLSB).

22. Já o parágrafo único do artigo 19 da Lei 14.026/2020, dispõe que serão considerados planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou privatização, desde que contenham os requisitos legais necessários.



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

23. No âmbito das URAEs, a Lei estadual 17.383/2021 alude aos planos regionais em seu artigo 2º, sendo que o inciso I do artigo 7º do Decreto estadual 66.289/2021 afirma ser competência do Conselho Deliberativo aprovar o plano regional.

23.1. A aprovação do plano regional ganha destaque no caso vertente, pois o planejamento regional deve estar compatível com a modernização contratual e regulatória enquadrada da desestatização da SABESP. Assim, crucial que o Regimento Interno do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste trate da questão e reserve espaço adequado de deliberação quanto ao tema.

24. Desse modo, os planos regionais são fundamentais para a universalização dos serviços de saneamento básico e, conseqüentemente, primordial também é a atuação dos Conselhos Deliberativos em sua edição e aprovação. No vertente caso, a minuta acostada aos autos no [0018150404](#) objetiva disciplinar essa importante competência do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste, sendo bem estabelecida na regra-quadro do inciso I do artigo 3º da proposição analisada.

III. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

25. Diante do exposto, entendo que a minuta acostada no [0018150404](#) atende ao princípio da juridicidade, além de se mostrar adequada e proporcional aos fins a que se destina.

26. Igualmente, o minutado Regimento Interno do Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste encontra-se no leque de competências da SEMIL, avalizando, juridicamente, a sua propositura pela Titular da Pasta, sem embargo da necessidade de que o ato seja levado à consideração e deliberação no Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste.

27. Ademais, o teor da minuta analisada, apesar de possuir inegável viés técnico, político e administrativo — impedindo uma incursão demasiada em seus elementos, em nome da discricionariedade administrativa — amolda-se, em seus tópicos especiais, às soluções de melhor direito, sendo devidamente motivadas do prisma técnico-jurídico.

28. Nessas condições, entendo que a Titular da Pasta poderá legitimamente manifestar seu juízo de oportunidade e conveniência quanto ao ato de proposição do Regimento Interno, que, posteriormente, deverá ser encaminhado ao Conselho Deliberativo da URAE 1 - Sudeste, para análise e deliberação.

À consideração da Chefia.

São Paulo, na data da assinatura digital.

LUCAS SOARES DE OLIVEIRA
Procurador do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

PROCESSO: 020.00011836/2023-60

INTERESSADO: SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGISTICA, SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS.

ASSUNTO: OFICIO CONJUNTO SEMIL/SPI QUE TRATA DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA NO AMBITO DA URAE 1.

Aprovo o Parecer CJ/SEMIL nº 39/2024 por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Encaminhe-se o presente, **com urgência**, à D. Chefia de Gabinete para as providências de sua alçada.

São Paulo, 30 de janeiro de 2024.

Pedro Monnerat Heidenfelder
Procurador do Estado
Chefe da CJ/SEMIL