

Instituto Brasiliense de Direito Público

André Beltrão Finamor

A Tutela da Água e a Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento
Básico

Brasília – DF
Janeiro de 2016

André Beltrão Finamor

**A Tutela da Água e a Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento
Básico**

Monografia de Conclusão do Curso de Direito do Saneamento, apresentado como parte dos requisitos para obtenção do certificado de Especialista pelo Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Professora Elizabeth Costa de Oliveira

Brasília

Janeiro de 2016

André Beltrão Finamor

**A Tutela da Água e a Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento
Básico**

Monografia de Conclusão do Curso de Direito do Saneamento, apresentado como parte dos requisitos para obtenção do certificado de Especialista pelo Instituto Brasiliense de Direito Público.

Brasília, 10 de janeiro de 2016

Prof^ª. Elizabeth Costa de Oliveira

Professora Orientadora

Professor (a):

Dedico este trabalho aos meus filhos, João Arnaldo e Martín Augusto, pelo amor constante e imensurável que trazem a minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Mestre e Professora Elizabeth Costa de Oliveira pela orientação e conhecimento passados na elaboração deste trabalho.

Agradeço, também, aos excelentes professores que tive o prazer de ser aluno.

Em especial, e com todo o meu amor, à minha esposa Carine, companheira todos os momentos.

Por derradeiro, aos meus pais, João e Iara, que sempre estão presentes acreditando e confiando em mim.

RESUMO

O presente trabalho trata de analisar as questões atinentes à água e ao saneamento básico, sob o ponto de vista jurídico, sem deixar de lado fatores contundentes que afetam diretamente o setor. Para tanto, primeiramente, far-se-á um exame do tratamento jurídico da água no Brasil, que abordará a água como direito fundamental e também a competência constitucional para dispor sobre a água. Após, examinar-se-á o setor de saneamento básico no Brasil (abastecimento de água e esgotamento sanitário), passando pela prestação destes serviços públicos e sua função como política pública, bem como a disposição do saneamento básico na Constituição Federal e nas Leis Federais 11.445/07 e 13.089/15, que são, respectivamente, a Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico e o Estatuto da Metrópole. O estudo baseia-se na doutrina, na legislação e dados pátrios, com o objetivo de expor algumas considerações de relevância ambiental e social acerca do tema, buscando, sobretudo, o avanço do conhecimento no que tange às questões aqui abordadas.

Palavras-chave: Água. Saneamento Básico.

ABSTRACT

This study comes to addressing issues related to water and sanitation, from a legal point of view, without forgetting compelling factors that directly affect the sector. To do so, first, far It will be an examination of the legal treatment of water in Brazil, which will address water as a fundamental right and also the constitutional powers of the water. After examine shall be the basic sanitation sector in Brazil (water supply and sewage exhaustion), through the provision of these public services and their role as public policy and the provision of sanitation in the Federal Constitution and Federal Laws 11,445/07 and 13,089/15, which are, respectively, the Law on National Guidelines of Sanitation and the Statute of the Metropolis. The study is based on the doctrine, legislation and patriotic data, in order to expose some considerations of environmental and social relevance of the topic, seeking, above all, the advancement of knowledge with respect to the issues addressed here.

Keywords: Water. Basic Sanitation.

Sumário

Introdução	9
1 O Tratamento Jurídico da Água no Brasil	11
1.1 A Água como Direito Fundamental	11
1.2 Competência Constitucional da Água	16
2 Saneamento Básico: Aspectos Constitucionais e Infraconstitucionais.....	23
2.1 A Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico e sua Função como Política Pública.....	23
2.2 As Competências do Saneamento Básico Previstas na Constituição Federal de 1988	25
3 Titularidade da Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.....	28
3.1 A Titularidade e o Regime Jurídico	28
3.2 Entendimentos acerca da Titularidade da Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.....	30
3.2.1 Entendimentos Favoráveis a Titularidade do Município.....	31
3.2.2 Entendimentos Favaráveis a Titularidade do Estado.....	33
3.2.3 Entendimentos Favoráveis a Titularidade Conjunta entre Estado e Municípios	36
3.3 O Estatuto da Metrópole e a Titularidade da Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.....	40
Conclusão	42
Referências Bibliográficas	45

INTRODUÇÃO

A discussão acerca do direito e uso da água vem, desde os primórdios da humanidade e, principalmente nas últimas décadas, sofrendo influências e intervenções, tanto de particulares como do próprio Estado. Devido também a isso, o direito à água, bem como seu acesso, é alvo de discussões cada vez mais ferrenhas sobre este ser ou não um direito fundamental, já que não se encontra explícito na Carta Magna.

Desta forma, tentar-se-á demonstrar no presente trabalho, primeiramente, que os impactos ambientais gerados pelo homem afetam diretamente o planeta e, em especial, a água potável, causando um problema tanto em razão da quantidade como da qualidade desta.

Far-se-á uma abordagem constitucional do domínio das águas, quer superficiais, quer subterrâneas, pertencentes ao Poder Público, já que este é o detentor da competência para legislar sobre a matéria.

Após, na mesma esteira, tratar-se-á do saneamento básico e das atividades abrangidas que sofreram consideráveis alterações, impactando diretamente nos recursos hídricos, que terminam por refletir no meio ambiente e na saúde pública.

O presente trabalho discorrerá acerca do tratamento jurídico dado à água, tanto superficial como subterrânea, e ao saneamento básico no Brasil, bem como a inserção da matéria no âmbito da Constituição Federal, na da Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico e no Estatuto da Metrópole.

Por essa razão, inicialmente, no primeiro capítulo, discorrer-se-á sobre a importância da água, para então identificá-la como direito fundamental, e, por último, abordando sua competência na Carta Maior.

Posteriormente, no segundo capítulo, será tratado o saneamento básico como política pública de concretização dos direitos sociais fundamentais, preocupando-se em apontar a distribuição de competências entre os entes federados.

A questão da titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e o regime jurídico, a interface com outras matérias constitucionais afins, o atendimento dos princípios dos serviços públicos, pontos da Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (Lei Federal nº. 11.445/07) e do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), serão discorridas ao longo do terceiro capítulo, onde se procurará abordar os entendimentos que existem acerca da titularidade e para quem a mesma restou definida.

Este trabalho objetiva expor algumas considerações de forma não exauriente sobre um tema que se mostra de grande importância no contexto brasileiro, buscando, sobretudo, uma aprofundada reflexão sobre as questões aqui abordadas e defendidas, sejam elas objeto de adesão ou discordância. Cumpre ressaltar que não se vislumbra formar opiniões, apenas oportunizar ao leitor o acesso ao tema água e saneamento básico por meio desta singela peça literária.

1 O TRATAMENTO JURÍDICO DA ÁGUA NO BRASIL

1.1 A água como direito fundamental

Cabe, inicialmente, esclarecer que as águas, quanto à sua localização em relação ao solo, dividem-se em águas subterrâneas e águas de superfície ou superficiais. As superficiais, de acordo com Celso Antônio Pacheco Fiorillo, são as que se mostram na superfície do Planeta.¹ Já as subterrâneas são as águas que infiltram no subsolo, preenchendo os vazios formados entre as fissuras das rochas e os grânulos minerais.² Ainda, são consideradas subterrâneas todas as águas abaixo da superfície da terra, em sentido amplo, conforme ensina Miguel Marienhoff, citado por Cid Tomanik Pompeu.³

Nesta linha, a Resolução nº 15/2001 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH definiu águas subterrâneas como sendo “as águas que correm naturalmente ou artificialmente no subsolo”. Ou seja, as águas subterrâneas são os fluídos que ocupam os vazios de um estrato geológico.

Em nosso país, tendo por base as normas de proteção dos mananciais de abastecimento público e de controle da qualidade das águas subterrâneas, definiram manancial subterrâneo como a “parte de um manancial que se encontra totalmente abaixo da superfície terrestre, podendo compreender lençóis freáticos e confinados, sendo sua captação feita por meio de poços e galerias de infiltração, ou pelo aproveitamento de nascentes”.⁴

Já a tutela sobre a água teve início nos primórdios tempos bíblicos, cujos dizeres salientam que este bem é um dom de Deus posto à disposição de todos, para o uso responsável do mesmo, a fim de que todos tenham vida em plenitude.⁵

De início, a navegação e a produção de energia eram os usos econômicos mais importantes da água. Isso porque não havia problemas relacionados à quantidade e à qualidade da água, ou seja, nunca houve escassez de água e, em consequência, não se tinham preocupações com a utilização da água para consumo.

¹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Saraiva.

² BARROS, Wellington Pacheco. **A água na visão do direito**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2005, p. 26.

³ POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 211.

⁴ POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 212.

⁵ Jô 10,10.

Dessa forma, a importância da água, que é indiscutível para a sobrevivência dos seres vivos, só começou a ser percebida quando este recurso natural foi ficando cada vez mais escasso, vindo inclusive a faltar em certos locais.

Conforme sustenta Virgínia Amaral da Cunha Scheibe, a água é “o bem mais precioso do milênio”, sendo imprescindível para a vida dos seres vivos, além de ser elemento essencial para o desenvolvimento humano, para a economia e para a produção de alimentos.⁶ A sua falta, quer em termos quantitativos quer em qualitativos, pode gerar doenças, fome e, inclusive, óbito.

Segundo Christian Rodrigo Pellacani, a água está diretamente relacionada com a preservação da vida na Terra, sendo que, sem dúvida alguma, a biodiversidade depende dela, além da saúde estar relacionada diretamente à sua qualidade.⁷ Em resumo, não existindo água, não há sobrevivência da humanidade.

Vê-se, portanto, que a água representa um bem de imensa utilidade para a humanidade, sendo chamada de “Ouro Azul”⁸, e o aumento de sua demanda representa uma grande preocupação devido a sua escassez e condição que se encontra no meio ambiente.

Como salienta Murilo Otávio Lubambo Melo, a água proporciona dignidade à vida do ser humano, uma vez que atende às necessidades mais básicas como saneamento e higiene, viabilizando, dessa forma, a sobrevivência do homem.⁹ Também, a sua utilização para as mais variadas atividades prova o verdadeiro valor que possui, trazendo preocupações quanto a sua preservação.

Isso porque, além da água sofrer um incremento de demanda devido ao crescimento populacional, há uma grande perda do “Ouro Azul” pela degradação do meio ambiente, que gera alterações no ciclo hidrológico.¹⁰

O direito à água de qualidade está relacionado a diversos outros direitos fundamentais do homem e que inclusive apresentam previsão constitucional, entre eles o direito à vida e à saúde. Isso porque se teria melhor qualidade de vida e de meio ambiente,

⁶ SCHEIBE, Virgínia Amaral da Cunha. **O regime constitucional das águas**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a. 7, n. 25, p. 207-218, jan./mar. 2002. p. 207.

⁷ PELLACANI, Christian Rodrigo. **Poluição das águas doces superficiais & responsabilidade civil**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 19.

⁸ CAUBET, Christian Guy. **A água doce nas relações internacionais**. Barueri: Manole, 2006. p. XXI.

⁹ MELO, Murilo Otávio Lumbambo de. Federalismo e Recursos Hídricos: Análise das Competências Constitucionais. In: BEJAMIN, Antônio Herman (org.). **Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental – Água e Vida**. V. 2. São Paulo: Imprensa oficial, 2003. p. 375-396.

¹⁰ CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 30-31.

reduzindo os riscos de doenças de veiculação hídrica, apenas se tivéssemos água com potabilidade.

Diante disso, a água, por ser um bem essencial, tanto em qualidade como em quantidade, tem de ser vista como um direito fundamental, pois, sem ela, o ser humano não tem uma vida digna. Isso porque vida e água estão diretamente relacionados.¹¹ José Afonso da Silva leciona que a água “compartilha dos mesmos processos ecológicos essenciais, como o da fotossíntese, o da quimiossíntese e o da respiração. Funciona como habitat e nicho ecológico de inúmeros organismos e espécies animais e vegetais”.¹² Dessa forma, a sobrevivência dos seres vivos na Terra está relacionada à disponibilidade de água no Planeta.

Por sua relevância, em 22 de março de 1992, a Organização das Nações Unidas – ONU – criou o Dia Mundial da Água, destinando-o à discussão acerca das mais diversificadas questões relacionadas ao líquido mais precioso do planeta. Nessa data, foi publicada a Declaração Universal dos Direitos da Água, que prevê uma série de sugestões, informações e medidas que têm por objetivo criar e amadurecer as relevantes questões que envolvem a água, bem como gerar uma consciência ambientalmente correta na população e nos gestores públicos. O artigo 2º do enunciado desta Declaração prevê:

A água é seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal, ou humano. Sem ela, não poderíamos conceber como são: a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal que é estipulado no artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem.¹³

No entanto, apesar do direito à água não estar positivado no sistema jurídico brasileiro, ele é indissociável de outros direitos fundamentais, assumindo, inclusive, características que são peculiares a estes direitos, entre elas a historicidade, a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a irrenunciabilidade.¹⁴

Ingo Wolfgang Sarlet ensina que

o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5º, § 2º, da CF aponta para a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional e até mesmo em tratados internacionais, **bem assim para a previsão expressa da possibilidade de se**

¹¹ VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica da água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 24.

¹² SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 120.

¹³ Dia Mundial da Água. **História do Dia Mundial da Água**. Disponível em <http://www.suapesquisa.com/datascomemorativas/dia_mundial_da_agua.htm>. Acesso em 25/06/2015.

¹⁴ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 185.

reconhecer direitos fundamentais não-escritos, implícitos nas normas do catálogo, bem como decorrentes do regime e dos princípios da Constituição.¹⁵ (grifou-se)

Dessa forma, o direito à água estaria consagrado via materialidade aberta por ser compatível com os princípios adotados em nossa Carta Política, entre eles o da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, ministra Ingo Wolfgang Sarlet que

toda e qualquer posição jurídica, seja ela enquadrada na noção de direitos implícitos ou decorrentes, seja ela encontrada na Constituição (fora do catálogo), ou em algum tratado internacional, deverá, para ser considerada autêntico direito fundamental, equivaler – em seu conteúdo e dignidade – aos direitos fundamentais do catálogo.¹⁶

Na lição de Eduardo Coral Viegas, o direito à vida está enquadrado em nosso ordenamento jurídico como um direito fundamental de primeira geração.¹⁷ Isso porque deriva da normatização que ocorreu na primeira fase do constitucionalismo ocidental.

Nessa mesma linha, André Ramos Tavares defende que é o mais básico de todos os direitos, já que é o verdadeiro pré-requisito da exigência dos demais direitos constitucionalmente aclamados. É, devido a isso, o direito humano mais sagrado.¹⁸

O conteúdo do direito à vida assume duas vertentes. Traduz-se, em primeiro lugar, no direito de permanecer existente, e, em segundo lugar, no direito a um adequado nível de vida.

Assim, em primeiro lugar, cumpre assegurar a todos o direito de simplesmente continuar vivo, permanecer existindo até a interrupção da vida por causas naturais. Isso se faz com segurança pública, com a proibição da justiça privada e com o respeito, por parte do Estado, à vida de seus cidadãos, que devem ter garantido seus direitos fundamentais, entre eles o direito ao acesso à água, em condições mínimas de qualidade e quantidade.

Em segundo lugar, é preciso assegurar um nível mínimo de vida, compatível com a dignidade humana. Isso inclui o direito à alimentação adequada, à moradia (art. 5º, XXIII), ao vestuário, à saúde (art. 196), à educação (art. 205), à cultura (art. 215) e ao lazer (art. 217).

O princípio da dignidade da pessoa humana, fundamentado no art. 1º, III, da Constituição Federal, também guarda relação com o direito ao acesso à água, uma vez que

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 77.

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 95.

¹⁷ VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica da água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 24.

¹⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 576.

este não pode ser dissociado daquele. Tal afirmação tem como escopo o Estado Democrático de Direito, que possui como princípio basilar a dignidade da pessoa humana, e, como se vem buscando defender, nenhuma pessoa pode ter uma vida digna sem que lhe seja garantido o acesso à água, que deve ser reconhecido como direito fundamental implícito.¹⁹

Para José Afonso da Silva, a dignidade da pessoa humana atrai o conteúdo de todos os demais direitos fundamentais, incluindo, inclusive, o direito à vida, sendo, com isso, um valor supremo. A dignidade da pessoa humana deve ser vista não apenas como a defesa dos direitos pessoais tradicionais, mas como fundamento para garantir a existência humana.²⁰ E nessa esteira, a água guarda relação direta com este princípio, uma vez que não pode ser dissociada de direitos fundamentais como a saúde e a vida.

Nesta mesma linha de pensamento, leciona Carlos Teodoro José Hugueneu Irigaray, que o direito à água, enquanto direito fundamental, é irrenunciável e inalienável e, com o passar do tempo, haverá uma ampliação deste direito, que será incompatível com a simples gestão econômica da água. Sustenta, ainda, que para concretização da verdadeira democracia, os direitos fundamentais, como o direito à água, devem ser implementados.²¹

Como visto, o direito à água é essencial para a sobrevivência do homem, tendo em vista que a mitigação desse direito poria em risco a saúde e a vida dos seres humanos e de todos os seres vivos, além de comprometer o meio ambiente, que está tutelado, devido a sua importância indiscutível, no art. 225, *caput*, da Carta Magna.²²

O homem, os demais seres vivos e o meio ambiente carecem de água em qualidade e quantidade mínimas para as suas necessidades e sem ela não sobrevivem. Isso porque a água é um bem natural, anterior a todas as formas de vida, existindo sem o ser humano, que por sua vez não existirá caso venha a faltar o “Ouro Azul”, razão pela qual, assim como o meio ambiente, o direito à água deve ser tutelado em nosso ordenamento jurídico, visando à manutenção e preservação deste líquido tão precioso para todo o planeta.

1.2 Competência constitucional da água

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 99.

²⁰ SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 105.

²¹ IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueneu. Água: um direito fundamental ou uma mercadoria? In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL**, 7., 2003, São Paulo. Direito, Água e Vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, v. 1, p. 385-400. p. 398.

²² Art. 225, *Caput*, da CF/88 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Historicamente, o enfoque dado ao tema da utilização da água doce no Brasil privilegia a ótica do direito privado mais do que do direito público. Até recentemente, os conflitos que eram levados ao Poder Judiciário se limitavam a direitos de vizinhança ou interpretações dos dispositivos do Código das Águas (Decreto nº 24.643/34). Em tempos atuais, discussões sobre propriedade de água doce, competência em matéria administrativa, privatização, outorga, uso de águas subterrâneas e outras faces desse novo problema têm se multiplicado e tendem a aumentar no futuro.²³

Isso porque a atual Constituição modificou drasticamente o domínio das águas no Brasil, que passaram a ser públicas, da União ou dos Estados-membros, somente.²⁴ Toda água hoje no Brasil foi transformada em bem de domínio público, nos termos da Lei Federal nº. 9.433/97, art. 1º, inciso I e da própria Constituição Federal de 1988 (arts. 20, inc. III e 26, inc.I).

Fundamental ao abordar o tema da propriedade da água que se relacione qual ente é possuidor do poder dever de tutela sobre este bem. Para José Joaquim Gomes Canotilho, competência é o poder de atuação e ação imputado aos diversos órgãos e agentes constitucionais com a finalidade de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente concedidos.²⁵

José Afonso da Silva afirma que competências são as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções. Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.²⁶

Segundo leciona Roberta Camineiro Baggio, a Constituição Federal adota o sistema federativo que inovou em vários aspectos, dentre eles a autonomia dada aos Municípios, pois além da estrutura clássica do federalismo, tem na sua repartição constitucional de competências uma espinha dorsal do sistema federativo, pois define os direitos e deveres de cada esfera da federação.²⁷ Dessa forma, a participação da União, dos Estados-membros, do

²³ FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas – aspectos jurídicos e ambientais**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 25.

²⁴ GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas – aspectos jurídicos e ambientais**. Curitiba: Juruá, 2004. p. 56.

²⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1989. p. 520.

²⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 479.

²⁷ BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 108.

Distrito Federal e dos Municípios – entes da federação, tem suas regras estabelecidas pela Carta Magna.

A água, por sua vez, apresenta definições de competência inseridas em mais de um dispositivo do texto constitucional. E, para José Afonso da Silva, a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, incluindo-se a água. Sendo que o meio ambiente está correlacionado com os temas fundamentais da ordem social.²⁸

Como se pode verificar, ao associarmos as questões constitucionais ambientais com a repartição de competências trazida pela Carta Maior, vê-se que o meio ambiente é único, integrado, indivisível e indissociável, razão pela qual existem competências privativas ou exclusivas, comuns e concorrentes nas três esferas dos entes que compõem a federação.

No magistério de Roberta Camineiro Baggio,

além da forma clássica, a CF/88 contempla outras três formas de dividir a competência entre os entes federados. A forma clássica, utilizada pela Federação Norte-Americana, foi contemplada no art. 21 da CF e elenca a competência da União em matérias de caráter administrativo, deixando as competências remanescentes ao encargo dos Estados-membros. A segunda forma é a chamada delegativa, com a qual a União possui a prerrogativa de delegar aos Estados-membros, por meio de lei complementar, o rol de suas competências privativas estabelecidas no art. 22 da CF. A terceira forma, a das competências comuns, delineada pelo art. 23, possibilita o estabelecimento de uma relação de cooperação na federação, no sentido de que existem áreas comuns em matérias também de caráter administrativo, sendo previstas atuações paralelas da União, dos Estados-membros e dos Municípios. Por fim, no art. 24 estão previstas as competências concorrentes, ou seja, cabem tanto à União como aos Estados-membros e, sendo de ordem legislativa, a União encarrega-se da elaboração das normas gerais. Os §§ 2º e 3º deste artigo determinam que os Estados poderão legislar de forma suplementar, a partir das normas gerais estabelecidas pela União, e de forma plena na falta de tais normas. A competência dos municípios é elencada pelo art. 30 da CF/88 e estes só poderão legislar de forma suplementar as legislações federais e estaduais, naquilo que couber, ou seja, naquilo que for de seu interesse local.²⁹

A atual Constituição, de acordo com José Afonso da Silva, tenta realizar o equilíbrio entre os entes federativos por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados-membros (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (arts. 29 e 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas concorrentes entre União e Estados-membros, em que a

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 46.

²⁹ BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 110

competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais e normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados-membros e até aos Municípios a competência suplementar.³⁰

Alexandre de Moraes ensina que o princípio básico para a repartição de competência entre os entes federados é o da predominância de interesses. Assim, à União caberão aquelas matérias e questões de predominância de interesse geral, aos Estados-membros as matérias e questões predominantes de interesse regional, e aos municípios os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por disposição constitucional, acumulam-se as competências estaduais e municipais.³¹

A orientação adotada, derivada da Constituição de Weimar, é a chamada competência concorrente não-cumulativa ou vertical, e consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-membros e ao Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis.³²

O constituinte brasileiro, segundo Patrícia Azevedo da Silveira, utilizou dois métodos de corte de competência, o horizontal e o vertical, sendo que este se caracteriza pelas competências comum e concorrente e aquele pela privativa ou exclusiva. A competência privativa ou exclusiva é a exercida por um ente da federação, excluindo os demais. Já a competência concorrente é aquela exercida por todos os entes da federação em cooperação, conservando, no entanto, o campo de atuação geral da União.³³

Sob outro aspecto, a Carta Maior separa a competência administrativa (material) e a competência legislativa (formal). A competência material pode ser exclusiva³⁴ e comum³⁵. Enquanto a legislativa pode ser exclusiva ou privativa³⁶, concorrente³⁷ e suplementar³⁸.

Mais precisamente em relação à água, a Constituição Federal, em seu artigo 22, inciso IV³⁹, determina que compete – competência legislativa – à União legislar sobre: águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 72.

³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 315.

³² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 326.

³³ SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2002. pp. 61-2.

³⁴ Em termos ambientais, da União (art. 21, CF), dos Estados (art. 25, § 1º, CF), decorrente de seus poderes remanescentes e dos Municípios (art. 30, III a VIII, CF).

³⁵ Em termos de meio ambiente, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, CF).

³⁶ Relacionada às questões ambientais, da União (art. 22, CF), dos Estados (art. 25, §§1º e 2º, CF) e dos Municípios (art. 30, I).

³⁷ Nas causas pertinentes ao Meio Ambiente, a competência pode ser concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, CF), sendo que as legislações dos Estados e do Distrito Federal são de normas suplementares a da União, que é de norma geral.

³⁸ Para os Municípios está prevista legislação suplementar (art. 30, II, CF), em matéria ambiental.

³⁹ Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

(...).

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

A norma erigida pelo artigo 22 da Carta Magna não suporta *numerus clausus*, visto que seu parágrafo único permite aos Estados-membros legislar sobre questões específicas das matérias lá relacionadas, desde que satisfeitos alguns requisitos. Inicialmente, como requisito formal, para os Estados-membros legislarem sobre aquelas questões, deverá haver delegação por meio de lei complementar aprovada por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Como requisito material, a delegação deverá ser sobre questões específicas das matérias descritas nos incisos do artigo 22, como privativas de legislação da União e, por último, a delegação deverá ser extensiva a todos os Estados-membros da federação, em função do princípio da igualdade de tratamento assegurado aos entes federados no Brasil.

Ainda, a respeito das competências legislativas de cada ente federado, o artigo 24⁴⁰ da Constituição Federal estabelece regras de competência concorrente entre os mesmos.

É importante lembrar que o parágrafo 3º, do artigo 24, da Constituição Federal permite aos Estados-membros e ao Distrito Federal exercerem a competência plena em relação àquelas matérias constantes no artigo 24, sempre que não houver lei federal regulamentando as mesmas. Entre aquelas matérias, no inciso VI, está a defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente. Também o parágrafo 4º, do mesmo artigo, estabelece que no caso de superveniência de lei federal com as normas gerais sobre aquelas matérias, suspende-se a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Os artigos 20, inciso III e 26, inciso I, da Constituição Federal estabelecem critérios de domínio das águas, definindo, dependendo da situação geográfica, quando as águas pertencem à União ou aos Estados-membros.⁴¹

(...).

Parágrafo Único – Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

⁴⁰ Art. 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...).

VI – floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...).

Parágrafo 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas particularidades.

Parágrafo 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

⁴¹ Art. 20 – São bens da União:

(...).

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

(...).

Art. 26 – Incluem-se entre os bens dos Estados:

I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

As águas incluem-se, portanto, de acordo com o definido nos artigos 20, inciso III e 26, inciso I, Carta Maior, como bens da União quando banharem mais de um Estado-membro, limitarem-se com outro país, estendendo-se ou provindo de território estrangeiro, além das praias fluviais e dos terrenos marginais. E, não sendo bens da União, serão dos Estados-membros, sendo que a ocorrência de águas de domínio estadual traz aos mesmos o dever de administrá-las, sendo para tanto necessário, num estudo de direito, a emissão de normas administrativas sobre a gestão das águas sob o seu domínio, mesmo como lei formal. No entanto, como já visto, o artigo 22, inciso IV da Constituição Federal diz que compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

Como inexistente a lei complementar federal, prevista no parágrafo único do artigo 22 da Constituição, delegando aos Estados-membros poder para legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo, poderão eles estabelecer regras administrativas sobre os bens que estejam sob o seu domínio, uma vez que os detentores das águas devem administrá-las, editando normas para tanto. Não bastasse isso, as matérias arroladas no art. 24, VI, VII, VIII e XII, justificam também a competência dos Estados-membros para legislar sobre recursos hídricos.⁴²

Abordando esta questão, Cid Tomak Pompeu adota o seguinte entendimento:

a possibilidade conferida pela Constituição Federal, para que os Estados, desde que autorizados por lei complementar federal, possam legislar sobre determinadas questões específicas, relativas inclusive às águas, só pode ser no tocante à criação do direito, uma vez que normas administrativas para a gestão das águas do seu domínio estes sempre puderam editar.⁴³

Ainda nas palavras do autor, “a ocorrência de águas do domínio estadual, relativamente às quais os Estados têm o poder-dever de administrá-las, torna indispensável interpretar o texto constitucional no sentido de permitir que isso ocorra”.⁴⁴

Também para Maria Luiza Machado Granziera, deve-se adotar o mesmo entendimento, tanto que adere a essa interpretação ao afirmar que

(...).

⁴² LEUZINGER, Márcia Dieguez. Competências constitucionais e domínio hídrico. P. 6. Disponível em <http://www.escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Marcia_D_Leuzinger_Competicencias_Constitucionais.pdf>. Acesso em 22/06/2015.

⁴³ POMPEU, Cid Tomanik. Águas doces no direito brasileiro. In: REBOUÇAS, Aldo d; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galízia (org. e coord). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 4 ed. São Paulo: Escrituras, 2013. p. 616.

⁴⁴ POMPEU, Cid Tomanik. Águas doces no direito brasileiro. In: REBOUÇAS, Aldo d; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galízia (org. e coord). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 4 ed. São Paulo: Escrituras, 2013. p. 615.

chama-se a atenção para o paradoxo que se coloca entre a competência privativa da União para legislar sobre águas e a capacidade dos entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – para legislar sobre os bens públicos sob o seu domínio. Se aos Estados ficasse proibida a competência de fixar normas sobre os bens de seu domínio, restaria uma lacuna do Direito, pois tampouco a União poderia legislar em matéria administrativa, sobre os bens que não lhe pertencem.⁴⁵

O artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, ao tratar de competências legislativas concorrentes, inclui a defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente. Estando essas matérias profundamente relacionadas com os recursos hídricos, é razoável inferir, complementando a interpretação dos autores citados, que o objetivo proposto pelo artigo 22 se refere à criação do direito sobre as águas, tendo em vista que outros critérios, tais como os de conveniência ou oportunidade, sanitários, hidrológicos, administrativos, econômicos deva ficar a cargo do titular do bem.

Quanto aos Municípios, apesar de não terem sido contemplados no artigo 24 da Carta Magna, o artigo 30, incisos I e II, lhes garante competência para legislar sobre as matérias lá elencadas, desde que se trate de assuntos locais, respeitando as disposições das legislações federal e estadual.⁴⁶ Dessa forma, os entes municipais detêm competência legislativa para suplementar essas normatizações, podendo tais regras serem complementadas, adaptando-as às suas particularidades e estabelecendo, inclusive, normas mais restritivas.

Para Maria Luiza Machado Granziera, como os Municípios não são detentores de domínios hídricos, não há que falar na fixação de regras administrativas sobre gestão de águas.⁴⁷

Paulo Affonso Leme Machado é defensor da ideia de que, apesar da redação do texto magno, há possibilidade da existência de águas municipais, havendo com isso o domínio hídrico deste ente federado, na hipótese de uma corrente de água nascer em um município e ter a sua foz, junto ao mar, no território do próprio Município.⁴⁸

A posição de Leme Machado é defensável, mas mesmo as águas que nascem e têm sua foz dentro de um mesmo território municipal, sofrem influência e influenciam, no mínimo o nível das águas subterrâneas, que são de competência dos Estados-membros, como se verá adiante em capítulo específico. Além disso, caso essas águas só desaguassem no mar, mesmo

⁴⁵ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 66.

⁴⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 116.

⁴⁷ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 72.

⁴⁸ Machado, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 329.

assim estariam influenciando em recursos hídricos, que nesse caso são de competência da União. Dessa forma, considera-se acertada a regra da Carta Magna, que estabelece competência para a União e para os Estados-membros.

Em termos de competência administrativa ou material, além dos artigos 20, inciso III e 26, inciso I da Carta Suprema já mencionados, que estabelecem critérios de domínio das águas, o artigo 23 estabelece competência executiva comum a todos os entes federados, o que não envolve poder de legislar, mas somente de execução. Nesses termos, os incisos VI, IX e XI deste artigo, estabelecem competências para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, promover melhorias no saneamento básico e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões e explorações dos recursos hídricos.⁴⁹

É fato que a cooperação entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios para implementar as tarefas, e objetivos descritos, além de políticas de gestão, é imprescindível, independente de a lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 ainda não ter sido editada.

Para Paulo Affonso Leme Machado, “a quantidade e a qualidade das águas dos rios, ribeirões, riachos, lagos e represas vão depender da implantação da política ambiental e da legislação existentes, com referência especialmente ao ordenamento do território do Município”.⁵⁰ Com base nisso, vê-se que os Municípios, apesar de não terem competência para gestão de águas, a detêm em áreas correlatas, uma vez que lhes compete prestar e organizar, direta ou indiretamente, os serviços públicos de interesse local (art. 30, V, CF) como, por exemplo, os serviços de saneamento básico (água, esgoto cloacal, drenagem urbana e resíduos sólidos), que será abordado na segunda parte deste trabalho.

⁴⁹ Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...).

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...).

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

(...).

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

⁵⁰ Machado, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20.

2 SANEAMENTO BÁSICO: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

Inicialmente, cabe ressaltar que o gênero saneamento básico compreende espécies: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Neste trabalho, abordaremos os dois primeiros.

2.1 A prestação dos serviços públicos de saneamento básico e sua função como política pública

A prestação dos serviços de Saneamento Básico no Brasil, em específico, de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na grande maioria dos Municípios brasileiros, são realizados por meio das companhias estaduais de saneamento, em sua maioria criadas no final dos anos 60, por estímulo do Plano Nacional de Saneamento⁵¹ – PLANASA.⁵² Referido plano tinha entre suas finalidades regulamentar a destinação de recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – para investimento no setor.

Já naquela época, o sistema foi fundamentado na filosofia da viabilização global, apoiando-se na concentração dos serviços de saneamento em empresas estaduais, em detrimento da gestão municipal, baseando-se na economia de escala.

Com a sucumbência do PLANASA, os prestadores de serviço público de saneamento, quer estaduais ou municipais, vinham atuando sem o incentivo de políticas públicas específicas para investimentos no setor até meados de 2007. A principal fonte de recursos era oriunda das receitas tarifárias e investimentos dos Estados que, mesmo não sendo a fonte ideal e suficiente, tornaram-se fundamentais para o avanço em direção à denominada universalização dos serviços. No entanto, com a edição, pelo Governo Federal, do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC – os investimentos retornaram novamente ao setor de saneamento.

⁵¹ GÓES, Elizabeth Costa de Oliveira. **Aula do Curso de Pós-Graduação em Direito do Saneamento do Instituto Brasileiro de Direito Público**. Brasília, 2015.

⁵² Lei Federal n.º 5.318, de 26 de setembro de 1967.

Ocorre que há dificuldades em avançar nos percentuais de abrangência, e estas crescem cada vez mais, principalmente pelo custo dos investimentos, uma vez que o PLANASA contribuiu com recursos para ampliação dos sistemas de abastecimento de água, deixando a segundo plano os investimentos em sistemas de esgotamento sanitário, que não avançaram muito nesta época. Haja vista que a grande preocupação de quatro décadas passadas era com a universalização de água potável, não havendo maiores preocupações com sistemas de esgotamento sanitário, que requerem investimentos de maior vulto.

Com o PAC há maior volume de recursos financeiros para investimentos em sistemas de esgotamento sanitário, tendo em vista que os sistemas de abastecimento de água, apesar de não universalizados ainda no Brasil, carecem de menores valores para investimentos. Isso porque, em muitos Municípios, em especial nas Regiões Sul e Sudeste, já estão com os sistemas de abastecimento de água saneados, restando ainda, praticamente em todas Regiões do País, o desafio da universalização do esgotamento sanitário.

Agravando a situação, o setor permanecia, até a publicação da Lei Federal n.º 11.445, de 05/01/2007 – conhecida como Lei do Saneamento – sem diretrizes, com toda sorte de conflitos que permeavam desde a competência para a prestação dos serviços – se são de caráter municipal ou estadual, pois a lei setorial não tinha resolvido este impasse - até a definição da fonte de recursos de financiamento.

Apesar disso, o saneamento básico continua sendo por muitos, equivocadamente, entendido como uma mera comodidade ou utilidade, já que é considerado como uma simples prestação de serviços públicos.

Como destacado, uma política pública de universalização do saneamento básico tem fundamental importância na garantia dos direitos sociais constitucionalmente previstos, haja vista que poderá conceder condições melhores para garantir o direito de dignidade da pessoa humana, direito à saúde e ao bem estar, que são classificados como uma segunda geração dos direitos fundamentais. A universalização do saneamento básico traz ainda o direito ao meio ambiente sustentável, que é classificado dentre os direitos fundamentais de terceira geração, denominados como direitos de solidariedade.⁵³

Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º da Carta Magna, destaca-se o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III). O saneamento básico serve como ferramenta hábil à concretização de tais objetivos, tendo em vista que onde se encontra à disposição das populações influencia positivamente nos

⁵³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 310.

indicadores de níveis de qualidade de saúde pública. Dessa forma, como leciona José Afonso da Silva, o objetivo do Estado brasileiro, assinalado exemplificativamente pela Constituição Federal, vem efetivar, na prática, a dignidade da pessoa humana⁵⁴, que é um dos fundamentos do Estado, disposto no art. 1º da Carta Maior.

Os direitos e garantias fundamentais consignados constitucionalmente, com ênfase aqui aos direitos sociais, devem estar contemplados dentre os objetivos a serem alcançados pelo Estado. A concretização se dará por intermédio do estabelecimento das diretrizes e da implementação das políticas públicas pelos entes federados, dentro de sua esfera de competência.

2.2 As competências do saneamento básico previstas na Constituição Federal de 1988

A Carta Magna de 1988 previu a atuação coordenada e harmônica entre os entes federados, observando os limites de competência de cada um, para que se concretizassem os anseios da sociedade.

No que concerne ao saneamento básico, a Constituição Federal definiu como competência privativa da União (art. 21, XX) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo o saneamento básico. E, conforme leciona Luis Roberto Barroso

a União, portanto, poderá fixar parâmetros nacionais no que diz respeito à competência legislativa da União, esta poderá fixar parâmetros nacionais no que diz respeito à prestação do serviço de saneamento, como, e. g., de qualidade ou técnicos, de modo inclusive a inserir o saneamento na política nacional de gerenciamento dos recursos hídricos. Não custa lembrar que “instituir diretrizes” não autoriza a União a exaurir o tema, de modo a esvaziar a autonomia dos entes federativos para prestar o serviço.⁵⁵

Aos Municípios, Estados-membros e Distrito Federal, a Constituição Federal atribuiu a competência comum para promoção de programas de melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, inc. IX). No parágrafo único do art. 23 foi previsto que Lei Complementar fixará normas para cooperação dos entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁵⁵ BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Diálogo Jurídico – Número 13, 2002, p. 7. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 15/11/2015.

Aos Estados-membros restou reservada as competências que não lhes sejam vedadas pela Carta Maior – competência legislativa residual (art. 25, §1º) – e a possibilidade de execução das funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º), possibilitando uma melhor integração e planejamento dessas políticas públicas, com o intuito de beneficiar os entes municipais e suas populações.

Com ênfase na competência administrativa dos Estados-membros, além daquelas exclusivas, também ficou definida a de natureza comum por força do art. 23, como já referido no âmbito da competência da União.

Diante disso, os Estados-membros compartilham com os outros entes da federação uma competência ampla no setor social, cabendo-lhes prestar serviço de saúde, proteção ao meio ambiente, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento, combater causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos.⁵⁶

No entanto, a Constituição ainda definiu a possibilidade dos Estados-membros, mediante Lei Complementar, instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º).

Como o dispositivo está atualmente inserido no art. 25, que elenca competências estaduais, no Capítulo III, dos Estados Federados, por sua vez parte do Título III, da Organização do Estado, a leitura sistemática não deixa dúvida de que o interesse comum nele considerado é aquele que transcende o municipal e passa a ser considerado estadual.⁵⁷

Finalmente, quanto aos Municípios, a Constituição consignou à competência municipal (art. 30) os assuntos que afetam o interesse local, tanto na alçada legislativa (inc.I), quanto na gestão dos serviços públicos (inc.V).

Como bem sustenta Fernanda Dias Menezes de Almeida, a leitura do art. 30 da Constituição Federal de 1988 evidencia que os temas ali elencados como de competência municipal têm relação também com interesses dos demais entes federados.⁵⁸

Destarte, a autonomia outorgada aos Municípios pela Constituição Federal conferiu novas capacidades de auto-organização, de normatização, auto-administração e autogoverno.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder concedente para o abastecimento de água**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: 213, jul/set 1998. p. 26.

⁵⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 115.

Este novo *status* no sistema federativo garantiu, além das competências comuns previstas no art. 23, competências exclusivas previstas no art. 30 da Carta Magna. A competência municipal recairá em tudo aquilo que for de interesse local, sendo este o critério determinador.

Dessa forma, a Constituição Federal assinala os incisos I e II do art. 30 quanto à competência de legislar sobre assuntos de interesse local, assim como suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber. Manoel Gonçalves Ferreira Filho sustenta que a terminologia adequada no inciso II, do art. 30 seria “complementar” às legislações federais e estaduais, no que for de seu peculiar interesse.⁵⁹

No que concerne especificamente ao objeto do presente estudo, a Constituição Federal define a prerrogativa dos Municípios em organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local, de forma a realizar o denominado princípio da subsidiariedade, pelo qual todos os serviços de interesse tipicamente local estejam no âmbito de competência desse nível federativo.

Em clássica lição, Hely Lopes Meirelles define o seguinte:

o critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é de competência do Município. A aferição há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço.⁶⁰

Segundo leciona Celso Ribeiro Bastos, “os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.⁶¹

Luis Roberto Barroso assenta entendimento de que todo o serviço público que não esteja expressamente afetado a outro ente federativo e que possa ser caracterizado como predominantemente de interesse local, relativamente ao interesse dos Estados-membros e da União, será da competência dos Municípios, e a mesma regra valendo, naturalmente, para os serviços afetos ao saneamento básico.⁶²

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 310.

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 262.

⁶¹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed., São Paulo: Saraiva, 2010. pp.311-12.

⁶² BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Diálogo Jurídico – Número 13, 2002, p. 12. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 15/11/2015.

3 TITULARIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A questão da titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico é um dos maiores problemas a ser discutido e enfrentado, pois de sua definição decorrerão inúmeras questões importantes que afetam não só os gestores públicos, quer sejam do ente Municipal, Estadual ou Federal, mas também toda sociedade que depende da prestação destes serviços de saneamento básico, que são fundamentais para uma melhor qualidade de vida, um meio ambiente saneado e também o desenvolvimento do país, Estados e Municípios.

3.1 A titularidade e o regime jurídico

O assento constitucional da matéria quanto à titularidade e regime jurídico está no art. 175, que confere ao Poder Público a incumbência da prestação dos serviços, na forma da lei ⁶³, podendo este prestá-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Ainda, define que a lei disporá sobre o regime das empresas, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão (I), o direito dos usuários (II), a política tarifária (III) e a obrigação de manter o serviço adequado (IV).

Entretanto, o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal define que lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Ainda, o art. 241, com redação trazida pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/1998, dispõe que poderão os entes federados se associarem para prestação dos serviços públicos por intermédio de consórcios públicos e convênios de cooperação. Verifica-se aqui, claramente, a influência do chamado federalismo de cooperação.⁶⁴

⁶³ Lei Federal n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

⁶⁴ Federalismo de cooperação ou por cooperação é aquele no qual entes públicos se associam buscando a implementação das políticas públicas e dos serviços públicos. Um bom exemplo é o da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, onde dois entes federados, um deles o titular do serviço público, conveniam-se para que juntos possam planejar e atuar nesta área, inclusive na prestação deste serviço público, que pode ser contratada por dispensa de licitação, nos

Importante referir que o art. 241 veio ao encontro do que na prática há muito vem sendo implementado na área do saneamento. Vários doutrinadores que já se debruçaram sobre questões que envolvem a análise jurídica desta matéria, como Caio Tácito, Alaôr Caffé Alves e Marçal Justem Filho, apontavam quanto à dificuldade de aplicação da Lei das Concessões nos casos em que os prestadores de serviço eram órgãos integrantes de outro ente federado. Caio Tácito e Marçal Justem Filho chegaram a nominar a relação jurídica como de concessão-imprópria ou concessão-convênio.⁶⁵

Para Marçal Justem Filho,

em algumas hipóteses, no entanto, a situação apresenta configuração mais acentuada. São aquelas situações em que a atuação isolada de um único ente político é insuficiente para produzir a satisfação das necessidades coletivas. Em todos esses casos, impõe-se uma atuação conjunta e ordenada entre diversos entes políticos autônomos. A solução jurídica consiste na figura do convênio.⁶⁶

Em reconhecimento, frente à impossibilidade de se continuar a utilizar a Lei n° 8.987/95 como fonte legal única de disciplina desta especial relação jurídica, foi editada a lei federal n.º 11.107, de 06/04/2005, que dispõe sobre as normas gerais de consórcios públicos e dá outras providências. No entanto, a Lei Federal, de forma equivocada, parece regular somente a formação de consórcios públicos. Todavia, a grande novidade, principalmente para a área do saneamento, é a criação legal de nova relação jurídica instrumentalizada pelo denominado Contrato de Programa, em substituição ao contrato de concessão que vinha sendo indevidamente utilizado para regulamentar a relação jurídica entre entes da federação.

Pelo exposto, depreende-se que restaram dois regimes jurídicos estabelecidos pela Constituição Federal: o regime jurídico previsto no art. 175, qual seja, da possibilidade do ente federado prestar direta ou indiretamente os serviços que estão sob sua competência, e o previsto no art. 241, que possibilita os entes federados se associarem, visando o atendimento dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos. Dessa forma, nada impede que na última hipótese os entes federados conveniados ou consorciados prestem de forma indireta os serviços, ou seja, concedendo-os a terceiros, nos termos do art. 175. Entretanto, o enfoque da relação jurídica estabelecida entre as partes (entes da federação) será totalmente diferente,

termos da Lei 8.666/93, art. 24, inc.XXVI, via contrato de programa, antecedido por convênio de cooperação.

⁶⁵ TÁCITO, Caio. **Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual**. Revista de Direito Administrativo, 213, jul/set/1998. p. 310.

⁶⁶ JUSTEM FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003. pp.123-25.

sendo que a mais notória será o reconhecimento pelos entes federados da predominância do interesse comum em detrimento do interesse local.

Por derradeiro, mesmo com a edição e regulamentação da Lei Federal nº 11.445/07 (Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico) não tinha ocorrido a definição exata sobre o exercício da titularidade, ficando a solução a cargo do Supremo Tribunal Federal.⁶⁷ A dúvida figurava sobre a titularidade para a gestão, execução e eventual concessão dos serviços de saneamento básico, não restando claro se esta é dos Estados-membros ou dos Municípios.⁶⁸

3.2 Entendimentos acerca da titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico

A Lei Federal do Saneamento Básico – Lei n.º 11.445/07, de 05 de janeiro de 2007 – veio para estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico, além da política federal para o setor. Referida legislação trouxe importantes definições, principalmente por ser o primeiro marco regulatório setorial.

No entanto, não houve definição exata sobre o exercício da titularidade, ficando a solução a cargo do Supremo Tribunal Federal,⁶⁹ que teve sua decisão corroborada pela edição da Lei Federal nº 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole. A dúvida figurava sobre a titularidade para a gestão, execução e eventual concessão dos serviços de saneamento básico em Regiões Metropolitanas. Isso porque, trata-se da prestação de serviços de interesse comum de Municípios integrantes desta Região e não apenas de interesse local do Município. A definição de titularidade é fundamental também para que possam ser realizados investimentos e haja expansão do setor. Já em regiões isoladas (que não metropolitanas), não ocorrem dúvidas de que os serviços prestados integralmente dentro do limite de um mesmo município é de competência municipal, mas discussão há quando estes serviços transpassam mais de um território.

⁶⁷ MUKAI, Toshio. **Saneamento Básico: Diretrizes Gerais – Comentários à Lei 11.445 de 2007.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 37.

⁶⁸ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007).** 2 ed. Campinas: Millennium, 2011. p. 41.

⁶⁹ MUKAI, Toshio. **Saneamento Básico: Diretrizes Gerais – Comentários à Lei 11.445 de 2007.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 37.

Três hipóteses embasavam as discussões na literatura acerca da titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, quando de abrangência regional, ou interesse comum a mais de um ente municipal, em regiões metropolitanas, sendo elas⁷⁰:

- a) titularidade municipal;
- b) titularidade do Estado;
- c) titularidade conjunta entre Estado e Município.

3.2.1 Entendimentos favoráveis a titularidade municipal

Marques Neto, defende que a prestações dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam exclusivamente de caráter local. Isso porque, estes serviços são prestados no âmbito do município e com ações ligados diretamente aos usuários. Mesmo em situações onde ocorra a realização de etapa dos serviços em outro município, sistemas integrados por exemplo, onde a captação de água ocorre em um município e a sua distribuição em outro, prevaleceria ainda o caráter local⁷¹. Entende Marques Neto que nestas situações não há mudança de titularidade, mas sim a necessidade de implicação dos demais entes federados na sua organização, conforme frisa Raul Felipe Borelli, citando Marques Neto⁷².

Encontra assento neste entendimento também o voto do Ministro Nelson Jobim, do Supremo Tribunal Federal, quando da análise da ADI n. 1.842⁷³, que trata instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar n. 87/97. Em seu voto, o Ministro destacou que a competência das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, bem como suas atribuições, são, na verdade, o somatório integrado das competências e atribuições dos municípios formadores. Mais, o interesse metropolitano é o conjunto dos interesses dos municípios sob uma perspectiva intermunicipal.

Para o magistrado, caberá aos Municípios integrantes da região decidir, no âmbito de um Conselho Deliberativo, a forma como prestarão os serviços de natureza metropolitana, em especial os de saneamento básico. Também, sendo de competência e titularidade

⁷⁰ BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos Jurídicos da Gestão Compartilhada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico**. Dissertação de Mestrado da USP. p. 135. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>. Acesso em 20/11/2015.

⁷¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer Jurídico a Respeito do Projeto de Lei n° 5.296/2005 que estabelece as Diretrizes para os Serviços Públicos de Saneamento Básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)**. pp 134-137. Disponível em <http://www.bvscd.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/floriano7.pdf>. Acesso em 22/11/2015.

⁷² BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos Jurídicos da Gestão Compartilhada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico**. p. 137. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>. Acesso em 20/11/2015.

⁷³ JOBIM, Nelson. **Voto na ADI n° 1842, no Supremo Tribunal Federal**. pp 85-87. Disponível em http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/165_ADI%201842%20-%20voto%20Jobim.pdf. Acesso em 25/11/2015.

intermunicipal a prestação dos serviços de saneamento básico, caberá a tais municípios, em acordo ou consenso, decidir como se dará a prestação destes serviços (administração própria e direta de um, alguns ou todos os Municípios; administração do Estado; empresa intermunicipal; Companhia Estadual; e concessão para entidade privada). Salienta ainda que o saneamento básico, por se constituir em típico interesse intermunicipal, não pode ser atribuído ao âmbito estadual, sob pena de violação grave à federação e à autonomia dos municípios.

Outro defensor da tese da titularidade municipal para prestação dos serviços públicos de saneamento básico é Ricardo Marcondes Martins, entendendo que se trata de um serviço local, mesmo em regiões metropolitanas. No entanto, devem ser observados os condicionamentos impostos na legislação estadual, justificados pelo interesse regional.

Para Ricardo Marcondes Martins, também não merece prosperar as assertivas que são realizadas com base em critérios econômicos, as quais poderiam justificar uma titularidade não municipal. Isso porque, “não estão na base da classificação constitucional de competências apenas juízos econômicos: a titularidade pelo ente local faz com que a prestação do serviço esteja mais próxima do usuário”.⁷⁴

O Ministro do STF Eros Grau, quando do seu voto na ADI n° 2.077, mostrou-se favorável à tese da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico. Para o magistrado estes serviços são de competência municipal, face o interesse local que o afeta. Posiciona-se o Ministro no sentido de que, mesmo em regiões metropolitanas, o interesse é local, sendo enriquecido pelo acréscimo, a si, do interesse regional. Isso, a fim de que se assegure, sem violação da autonomia municipal, o atendimento ao interesse regional.⁷⁵ Sustenta o magistrado:

Em síntese, a competência para a prestação dos chamados serviços comuns permanece sob a titularidade dos municípios; a eles incumbe a delegação à entidade da Administração Indireta ou outorga de concessão à empresa privada, quando a sua prestação for empreendida não diretamente por eles.⁷⁶

Acrescenta ainda o Ministro que o Estado-membro é possuidor de competência para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, não afetando com o isso a competência local.

⁷⁴ MARTINS, Ricardo Marcondes. **Titularidade do Serviço de Saneamento Básico**. Revista de Direito Administrativo – V 249, 2008, p. 191. Disponível em

<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545>. Acesso em 13/10/2015.

⁷⁵ GRAU, Eros. **Voto na ADI n° 2077, no Supremo Tribunal Federal**. pp. 8-9. Disponível em www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI2077ErosGrau.pdf. Acesso em 10/12/2015.

⁷⁶ GRAU, Eros. **Voto na ADI n° 2077, no Supremo Tribunal Federal**. p. 9. Disponível em www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI2077ErosGrau.pdf. Acesso em 10/12/2015.

3.2.2 Entendimentos favoráveis a titularidade do Estado

Em defesa da titularidade do Estado para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, há diversos eminentes juristas, entre os quais os Ministros Maurício Corrêa, Marco Aurélio Mello e Luiz Roberto Barroso.

Para o Ministro Maurício Corrêa, que foi relator da ADI n. 1.842, os Estados detêm a titularidade da prestação dos serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas ou microrregiões, pois há manifesta preponderância do interesse regional sob o local. Exemplifica o caso do abastecimento de água, onde os mananciais são comuns a diversos municípios, afigurando-se conveniente que sua exploração e manutenção ocorra de forma racional e compartilhada, dirigida e planejada pelo Estado, ao qual estão vinculados os municípios.

Sustenta o magistrado que o interesse público deve preponderar e que as ações em saneamento básico devem ser voltadas exclusivamente para o interesse comum, razão pela qual as definições que afetam a prestação dos serviços devem ser disciplinadas “pelo Estado em conjunto com os Municípios e não mais por estes isoladamente”⁷⁷, não ocorrendo afronta a autonomia municipal.

Em seu voto, assim sustentou:⁷⁸

Por outro lado, a regionalização de Municípios limítrofes, devidamente justificada, longe está de caracterizar intervenção do Estado ou mesmo usurpação da autonomia municipal, antes materializada compartilhamento de atribuições e serviços públicos sob a direção executiva do Estado, em face do seu caráter regional, o que encontra expressa autorização no ordenamento constitucional vigente.

[...]

Por tudo que foi dito anteriormente, parece-me claro que as questões de saneamento básico extrapolam os limites de interesse exclusivo dos Municípios, justificando-se a participação do Estado-membro.

[...]

Verificando o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao Estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, resta claro competir ao Estado-membro, com prioridade sobre o Município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum.

⁷⁷ CORREA, Mauricio. **Voto na ADI n° 1842, no Supremo Tribunal Federal**. p 21. Disponível em http://www.sbsp.org.br/arquivos/material/793_ADI%201842%20-%20Voto%20Min.%20Mauricio%20Correa.pdf. Acesso em 25/11/2015.

⁷⁸ CORREA, Mauricio. **Voto na ADI n° 1842, no Supremo Tribunal Federal**. pp 21-23. Disponível em http://www.sbsp.org.br/arquivos/material/793_ADI%201842%20-%20Voto%20Min.%20Mauricio%20Correa.pdf. Acesso em 25/11/2015.

Para Caio Tácito, quando o serviço não está limitado ao interesse local, de um único município, tem-se um serviço de interesse comum, estando ou não em região metropolitana. Para o autor, o interesse regional prepondera sobre o local, não ocorrendo usurpação à autonomia municipal.⁷⁹

Assim se manifesta Caio Tácito:

O Município não é, porém, um ente estanque e isolado na comunidade nacional da qual participa. A noção antes do peculiar interesse como agora do interesse local não deverá ser entendida em termos absolutos, mas segundo o grau de sua dominância no atendimento a necessidades comunitárias.

O saneamento básico, incluindo serviços de águas e de esgotos, é, por sua essencialidade, um serviço público de prestação às comunidades que pressupõe a interligação com fontes de suprimento e serviços conexos que excedem aos limites territoriais dos municípios.⁸⁰

Para o Ministro Luís Roberto Barroso a titularidade para prestação dos serviços de saneamento básico, em regiões metropolitanas, é do Estado, já que temos o interesse comum, o que não vem a restringir a autonomia do ente municipal.

E assim se posicionou o Ministro Barroso, abordando o tema:

Percebeu-se, com relativa facilidade, que os Municípios isoladamente não eram capazes de prestar os serviços demandados por essa enorme quantidade de pessoas que passou a viver nos grandes centros ou ao seu redor, sem qualquer preocupação específica com os limites municipais. O fato é que atender às necessidades desse contingente populacional tornou-se caro, complexo e muitas vezes tecnicamente inviável para cada Município sozinho. A solução foi adotar a prestação integrada pela autoridade regional, no caso os Estados, de modo que o interesse público – aí entendido o interesse primário, isto é, da população, e não o interesse fazendário de cada ente estatal – fosse mais bem atendido. Em suma: esses serviços deixaram de ser de interesse predominantemente local para transformarem-se em serviços de interesse regional ou estadual.

[...]

Pode-se concluir, assim, que a competência estadual para os serviços de interesse comum, particularmente no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, decorre de uma imposição do

⁷⁹ TÁCITO, Caio. **Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, V.222, 2000, p.308. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/49013/47683>. Acesso em 10/11/2015.

⁸⁰ TÁCITO, Caio. **Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, V.222, 2000, p.307. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/49013/47683>. Acesso em 10/11/2015.

interesse público, no que diz respeito à eficiência e qualidade do serviço prestado e, muitas vezes, até mesmo à sua própria possibilidade.⁸¹

Barroso sustenta que nas regiões metropolitanas a titularidade é dos Estados por se caracterizar interesse regional:

O exame sistemático do conjunto normativo formado pelos artigos 21, XX, 23, IX e 200, IV, da Constituição de 1988, pelas normas que tratam da titularidade e da gestão das águas (Constituição, arts. 20, 21, XIX, 22, IV, e 26; e Lei Federal nº 9.433/97) e pelas diretrizes nacionais em matéria de saneamento instituídas pela Lei Federal nº 11.445/2007 não autoriza a conclusão de que a competência para a prestação do serviço de saneamento deveria ser atribuída a todas as municipalidades, e a cada uma delas, de forma genérica e incondicionada. Na realidade, a competência é comum aos entes federativos e sua alocação a algum deles dependerá de uma avaliação efetiva do interesse público predominante, bem como das circunstâncias de fato de cada localidade.

O art. 25, § 3º, da Constituição atribui aos Estados-membros competência para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O Supremo Tribunal Federal entende que a instituição desses agrupamentos é compulsória para os Municípios por conta da prevalência do interesse regional sobre eventuais interesses locais divergentes, evitando que Municípios eventualmente autossuficientes pudessem optar pela atuação isolada, em detrimento dos demais.

Nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões de que trata o art. 25, § 3º, da Constituição, o saneamento básico se caracteriza como serviço de interesse regional, e não meramente local, e sua titularidade deve caber ao Estado. Ainda quando se adote a solução alternativa da participação conjunta de Estado e Municípios na gestão do serviço, deverá haver, no mínimo, paridade entre o peso decisório do Estado e o dos Municípios envolvidos, tendo em conta, sobretudo, o papel do Estado como

⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – Número 11 – agosto/setembro/outubro – 2007 – Salvador – Bahia – Brasil – ISSN 1981 – 1861, pp. 13-14. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>. Acesso em 20/03/2016.

garantidor do interesse regional, inclusive o dos Municípios que não integrem a região metropolitana.⁸²

Finaliza o magistrado entendendo que se o saneamento básico for considerado um serviço de interesse comum ou regional, e não local, a titularidade é dos Estados e não dos Municípios, competindo aqueles a sua prestação.

3.2.3 Entendimentos favoráveis a titularidade conjunta entre Estados e Municípios

Há diversos doutrinadores que entendem que a titularidade, em regiões metropolitanas, não deve ser nem do próprio município nem do Estado. Sustentam que deveria ocorrer um compartilhamento de titularidade entre Municípios e Estado.

Para o jurista Marçal Justen Filho, nos casos em que o município não tem autossuficiência para prestar os serviços públicos de saneamento básico adequadamente se faz necessária a integração entre Municípios e Estados para um adequado desempenho do serviço público. Assim, sustenta que quando o ente municipal não tiver condições materiais para satisfazer as necessidades pertinentes à prestação dos serviços de saneamento básico, haverá interesse e titularidade comuns entre o Município e o Estado.⁸³

Sustenta Marçal Justen Filho:

A co-titularidade estadual e municipal do serviço supramunicipal é uma solução jurídica derivada diretamente da Constituição. Sempre que um determinado serviço ou bem não se contiver no âmbito de um Município único, configurar-se-á um interesse conjunto entre dito Município e outros entes federativos. Poderá haver uma composição de interesses entre diversos Municípios, como também será possível a atuação cooperativa com o Estado.

No caso específico, o que se verifica é que o Estado será co-titular de interesse para prestação do serviço público de saneamento básico, quando se verificar a impossibilidade de um único e determinado Município desempenhar as atividades Indispensáveis à satisfação das correspondentes necessidades e se for impossível aos diversos Municípios atingirem a uma solução de comum acordo e amigavelmente.

⁸² BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento Básico nas Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Competências Constitucionais dos Estados e Municípios. Possibilidades de Gestão Associada.** Parecer para AESBE, em 29 de abril de 2011, pp. 47-48.

⁸³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer elaborado sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico.** 2005, pp. 32-33. Disponível em <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/12/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf>. Acesso em 30/11/2015.

No entanto, ressalta o jurista que não significa a transformação do serviço público em estadual, mas a titularidade estadual é concomitante com o interesse local, passa a existir uma comunhão de interesses, uma titularidade comum. “Tanto o Estado como Município serão titulares daquele interesse público, tornando-se imperiosa a atuação conjunta e harmônica entre eles para desenvolvimento das atividades correspondentes”⁸⁴.

Defende também que não há configuração de intervenção estadual na autonomia municipal, mas a titularidade conjunta pretende imputar ao Estado o dever de atuar para satisfazer certas necessidades que o município isoladamente não dispõe de condições para solucionar.

Coadunando com posicionamento a titularidade compartilhada em Regiões metropolitanas, o Ministro do STF Gilmar Mendes, destaca que “ponto fundamental na constituição da integração metropolitana é o interesse comum, que não se confunde com o simples somatório de interesses locais.”⁸⁵

Observa o Gilmar Mendes que o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, onde há, devido aos altos custos para implantação e manutenção, um único prestador, inviabilizando a prestação adequada por diferentes prestadores. Para o magistrado, a reunião da demanda de municípios limítrofes pode reduzir custos, tornando o serviço mais atrativo, possibilitando maiores investimentos a custos menores. Refere que “poucos são os municípios que por si sós têm condições de atender adequadamente à função pública de saneamento básico. Normalmente, o próprio acesso aos recursos hídricos depende da integração das redes de abastecimento entre diversos municípios”.⁸⁶

Atenta o Ministro que:

A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal.⁸⁷

Em estudo comparado, o Ministro entende que a solução possa ser semelhante a encontrada na Alemanha, onde o colegiado formado pelos municípios e o estado federado

⁸⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer elaborado sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico**. 2005, p. 34. Disponível em <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/12/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf>. Acesso em 30/11/2015

⁸⁵ MENDES, Gilmar. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. p.26. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf>. Acesso em 01/12/2015.

⁸⁶ MENDES, Gilmar. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. p 30. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf>. Acesso em 01/12/2015.

⁸⁷ MENDES, Gilmar. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. p. 31. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf>. Acesso em 01/12/2015.

decide como integrar e atender adequadamente à função do saneamento básico. São os chamados Kreise alemães, onde a titularidade e poder concedente competem ao Estado e um agrupamento de municípios.

Para Gilmar Mendes, participação de cada município e do Estado deve ser estipulada de acordo com suas particularidades, não se permitindo que um ente tenha predomínio total sobre o outro. Não devem ser sobrepostos o interesse comum nem a autonomia municipal. O poder concedente, bem como o poder decisório não é recomendado que se concentrem nas mãos de um único ente, seja este o Município polo da região metropolitana, seja o Estado Federado.⁸⁸

Atenta o magistrado que nem o Estado, nem os Municípios ostentam a condição de únicos titulares das funções públicas de interesse comum, devendo ser tal competência compartilhada entre os membros dos dois níveis federativos, os quais, juntos, formam o ente regional. Em outras palavras, a titularidade haveria de pertencer ao “agrupamento de municípios junto com o estado federado”, de modo a decidir como integrar e atender adequadamente à função de saneamento básico.⁸⁹

Para o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, a titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, em regiões metropolitanas, que são de interesse comum, cabe a uma “nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana”⁹⁰. No entanto, “a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes, materializado no controle e na gestão solitária pelo estado das funções públicas de interesse comum”.⁹¹

Para o atual Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, um dos grandes estudiosos e defensor de uma titularidade compartilhada entre Estado e Municípios, na região metropolitana, é Alaor Caffé Alves, que possui o conceito de função pública de interesse comum como:

[...]

Distingue-se de modo singular do conceito de interesse local, o que demanda uma compreensão bem diversa entre a autonomia dos Municípios tradicionais, envolvendo apenas uma cidade, e a autonomia dos Municípios

⁸⁸ BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos Jurídicos da Gestão Compartilhada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico**. p. 147. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php>. Acesso em 20/11/2015.

⁸⁹ MENDES, Gilmar. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. p. 41. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf>. Acesso em 01/12/2015.

⁹⁰ BARBOSA, Joaquim. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. p. 8. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf>. Acesso em 01/12/2015.

⁹¹ BARBOSA, Joaquim. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. p. 8. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf>. Acesso em 01/12/2015.

metropolitanos (ou de aglomerações urbanas ou de microrregiões) que estão inseridos em determinados complexos urbano-regionais, em comunhão recíproca, exigindo medidas interdependentes para dar conta de situações para as quais não pode haver resposta de cada Município isoladamente considerado.⁹²

Sustenta Alaor Caffé Alves que as funções de interesse comum são de competência comum aos municípios que fazem parte da região metropolitana, os quais chama de municípios metropolitanos, que possuem interesse metropolitano, uma espécie de interesse regional, mas ainda continuam sendo municípios.⁹³

Ter-se-ia, no universo metropolitano, para exercício dessa competência, um tipo de autarquia territorial plurifuncional, a qual seria responsável pelas funções de interesse comum ao Estado e Municípios. Vê-se que nem os Municípios nem o Estado isolados são os titulares, mas sim um ente público administrativo regional, intergovernamental e de caráter regional. A competência comum no universo metropolitano.

O Ministro Lewandowski, em seu voto na ADI 1842, defende que se tenha uma titularidade compartilhada na prestação dos serviços públicos de saneamento básico:

Embora se reconheça que a autonomia municipal assegurada pela Lei maior não pode ser esvaziada mediante a transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao estado instituidor da entidade territorial, tal garantia não deve, de outra parte, atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo.

Que a gestão compartilhada das novas regiões, previstas no art. 25, § 3º, da CF, entre os Municípios e o Estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional.⁹⁴

Assevera o atual Presidente do Supremo tribunal Federal que deve o poder decisório relativamente às funções públicas de interesse comum, como a prestação dos serviços de saneamento básico, ser compartilhado entre os diversos entes federativos que compõe a região metropolitana, em especial quanto ao poder concedente, ao planejamento, à regulação, à fiscalização, à organização e suas conseqüentes execuções.

⁹² LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Voto na ADI n° 1842, no Supremo Tribunal Federal**. pp. 12-13.

Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842RL.pdf>. Acesso em 04/12/2015.

⁹³ ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro**. Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em 10/12/2015.

3.3 O Estatuto da Metrópole e a Titularidade da Presta o dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

Em janeiro de 2015 foi promulgada a Lei Federal n  13.089, conhecida como Estatuto da Metrópole. Referida Lei veio a corroborar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, proferido a partir de decisão junto às A o es Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n  1842 e n  2077, que tratam da competência para presta o dos serviços públicos de saneamento básico nos estados do Rio de Janeiro e Bahia, respectivamente.

Restou decidido nos julgamentos do STF que em “regiões metropolitanas, microrregiões e aglomera es urbanas a titularidade dos serviços de saneamento básico caberá   entidade formada pelo estado e pelos municípios que as componham”.⁹⁵ Isto significa que, a titularidade para presta o dos serviços públicos de saneamento básico em regiões metropolitanas   de competência comum, cabendo aos Municípios e Estado uma governança interfederativa.

A estrutura da governança interfederativa deve se pautar na prevalência do interesse comum sobre o local, no compartilhamento de responsabilidades para a promo o do desenvolvimento urbano integrado, na autonomia dos entes da Federa o, na observância das peculiaridades regionais e locais, na gestão democrática da cidade, na efetividade no uso dos recursos públicos, e na busca do desenvolvimento sustentável.

O Estatuto da Metrópole procura a constru o de um cenário de maior coopera o e coordena o entre os entes federados, estabelecendo critérios para configura es de regiões metropolitanas, bem como dispendo acerca do planejamento integrado dessas unidades territoriais e estabelecendo, inclusive, requisitos para apoio da União. Pontua Fernanda Meirelles que “sob a denomina o de “estrutura de governança interfederativa”, a lei procura desenhar os contornos gerais de um sistema de delibera o e execu o de a o es de natureza regional que conte com a participa o de representantes de municípios e estados, além da sociedade civil.”⁹⁶

⁹⁴ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Voto na ADI n  1842, no Supremo Tribunal Federal.** p.13. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842RL.pdf>. Acesso em 04/12/2015.

⁹⁵ GÓES, Elizabeth Costa de Oliveira. **STF conclui julgamento das ADIs e decide por gestão compartilhada nas RMs entre estados e municípios.** Revista Sanear – Ano V, n  21, março/2013, p. 20.

⁹⁶ MEIRELLES, Fernanda. **Governança Interfederativa – Estatuto da Metrópole tem texto confuso e pouco preciso.** Revista Consultor Jurídico, 13 de fevereiro de 2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/25-fev-13/fernanda-meirelles-estatuto-metropole-confuso-preciso>. Acesso em 20/12/2015.

Exige também a Lei Federal nº 13.089/15 um plano de desenvolvimento urbano integrado - PDUI, o qual deverá ser aprovado por lei estadual e revisto em prazo não superior a cada dez anos, necessitando da participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão para elaboração do plano e fiscalização de sua aplicação.⁹⁷

Por fim, o estatuto em questão visa integrar as ações entre os municípios formadores da região metropolitana, atuando em conjunto o Estado-membro, por meio de uma governança interfederativa, que compartilhará responsabilidades entre os entes públicos, tanto no planejamento quanto na execução de ações de interesse comum, relativas a prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

⁹⁷ OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. **A Gestão do Saneamento Básico em Regiões Metropolitanas**. Revista Saneamento Ambiental, 29 de outubro de 2015. Disponível em <http://www.sambiental.com.br/noticias/gestao-do-saneamento-basico-em-regioes-metropolitanas>.

CONCLUSÃO

De antemão, é importante frisar que o objetivo desta monografia não é o de esgotar o tema pertinente à água e saneamento básico, sob o ponto de vista jurídico, mas sim tão-somente proceder a uma reflexão sobre as questões que afetam a água, o saneamento básico, e, conseqüentemente, o meio ambiente e, também, a saúde pública. Desse argumento, é verossímil concluir que o direito a uma água de qualidade e em quantidade suficientes, bem como o saneamento básico, são direitos essenciais para o homem, e por isto devem ser perseguidos e tutelados pelo Estado, haja vista que afetam diretamente a vida e o meio ambiente em que vivemos.

A água potável está sob sério risco de escassez, tanto de qualidade como de quantidade, pois cada vez mais o consumo vem crescendo e os recursos hídricos diminuindo, ocasionando, assim, uma corrida pela água, que já é o um dos bens mais preciosos do planeta.

Desta forma, a água, também conhecida como “Ouro Azul”, é o bem mais importante do milênio, haja vista que afeta diretamente a vida na Terra, razão pela qual é deve continuar sendo tratada como um direito fundamental do homem, estando relacionada a diversos outros direitos fundamentais, como o direito à vida e à saúde.

Não bastasse isso, o direito ao acesso à água está relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, que é o fundamento do Estado Democrático de Direito, pois sendo a água um direito fundamental, ele é atraído pelo princípio da dignidade humana, que traz em seu bojo todos os demais direitos fundamentais, os quais devem ser garantidos pelo Estado a toda população, assim como a água.

Neste mesmo sentido, tem-se que o direito ao acesso à água é um valor supremo, interligado a dignidade da pessoa humana, não podendo ser dissociado de outros direitos fundamentais, possuindo inclusive características peculiares a estes direitos, tais como irrenunciabilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade.

Além disso, o domínio das águas que antes era visto sob a ótica privada, onde se interpretava com base no Código das Águas (Decreto nº 24.643/34), hoje é fundamentado com base na Constituição Federal de 1988, que o transformou em domínio público, cabendo à União a competência para legislar sobre a matéria, quando esta banhar mais de um Estado-membro ou limitar-se com outro país. Competem, também, à União, as águas das praias fluviais e dos terrenos marginais.

Já em termos de competência, com relação aos Estados-membros, compete legislar sobre as águas superficiais que nasçam e tenham sua foz dentro de um mesmo Estado, além

das águas subterrâneas. No entanto, para que ocorra o domínio estadual das águas, faz-se necessário a edição de normas que visem o estabelecimento de regras administrativas para gerenciamento deste bem.

Os municípios, por sua vez, não detêm competência para legislar sobre água, razão pela qual não há possibilidade da existência de águas municipais, não havendo com isso o domínio hídrico deste ente federado.

No entanto, apesar dos municípios não terem competência para a gestão das águas, a detém em áreas correlatas, como, por exemplo, os serviços públicos de saneamento básico, que influenciam e sofrem influência direta da água, quer esta seja superficial ou subterrânea.

Importante ressaltar que a carência e a precariedade da prestação do serviço público de saneamento básico, que é composto por quatro espécies (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas) são alguns dos grandes infortúnios do Brasil, tendo em vista que ocasionam problemas à saúde pública devido, em especial, às doenças de veiculação, além de causar sérios problemas ambientais, devido à poluição que geram ao meio ambiente e aos recursos hídricos

Não obstante, o serviço público de saneamento básico não pode ser visto apenas como uma mera utilidade ou comodidade, pois é detentor de papel crucial na garantia dos direitos sociais constitucionalmente previstos, de forma a conceder condições mínimas de dignidade da pessoa humana, como o direito à saúde e ao bem estar, além do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ocorre que o setor de saneamento básico no Brasil permanecia até o ano de 2007 com dois grandes problemas: a falta de recursos financeiros e a ausência de legislação específica. No entanto, com a edição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e da Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, houve um novo alento para o setor, que permanecia, praticamente, estagnado desde a extinção do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, em meados da década de 80.

Entretanto, a União, que detém competência privativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, entre eles o saneamento básico, deverá fixar parâmetros nacionais no que diz respeito à prestação do serviço de saneamento, como realmente fez com a edição da Lei Federal nº 11.445/07, mas sem exaurir o tema, esvaziando a autonomia dos demais entes federativos. Dessa forma, cabe aos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal criar programas que visem à melhoria das condições de saneamento básico.

Já a vigência da Lei das Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, e é o primeiro marco regulatório do setor, trouxe algumas certezas, mas restava, ainda, alguns pontos sem definição exata, como é, por exemplo, a questão da titularidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, se municipal ou estadual. Esta questão só foi superada pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, em sede das ADIs nº 1842 e nº 2077, a qual foi evidenciada pela promulgação da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole.

Com relação à titularidade para prestação dos serviços públicos de saneamento básico em regiões metropolitanas e em aglomerados urbanos, a mesma é compartilhada entre os municípios integrantes e o Estado-membro. Isso porque, o interesse comum se sobrepõe ao local, o interesse regional predomina sobre o municipal, competindo aos Municípios e Estado uma governança interfederativa, pautada nos princípios e diretrizes elencados no Estatuto da Metrópole.

Diante do exposto, sabendo que o direito ao acesso à água, em quantidade e qualidade mínimas, é um dos direitos fundamentais implícitos na Constituição Federal de 1988, e que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem assento constitucional, tem-se que o serviço de saneamento básico, deve ser prestado com o objetivo de atender seus principais objetivos: proteção à saúde pública e ao meio ambiente, que são condições para uma vida com dignidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competência na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do Saneamento: Introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**. 2 ed. Campinas: Millennium, 2011.

_____. **Princípio da valorização e o direito do saneamento**. Disponível em [\\http://www.oab.org.br/ena/users/gerente/119429106864174131941.pdf](http://www.oab.org.br/ena/users/gerente/119429106864174131941.pdf).

ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro**. Disponível em [\\http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm).

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

BARBOSA, Joaquim. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em [\\http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf).

BARROS, Wellington Pacheco. **A água na visão do direito**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – Número 11 – agosto/setembro/outubro – 2007 – Salvador – Bahia – Brasil – ISSN 1981 – 1861. Disponível em [\\http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf).

_____. **Saneamento Básico nas Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Competências Constitucionais dos Estados e Municípios. Possibilidades de Gestão Associada**. Parecer para AESBE, em 29 de abril de 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos Jurídicos da Gestão Compartilhada dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.** Disponível em [\\http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27092011-090553/pt-br.php).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 49 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional.** 4 ed. Coimbra: Almedina, 1989.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CAUBET, Christian Guy. **A água doce nas relações internacionais.** Barueri: Manole, 2006.

CORREA, Mauricio. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal.** Disponível em [\\http://www.sbop.org.br/arquivos/material/793_ADI%201842%20-%20Voto%20Min.%20Mauricio%20Correa.pdf](http://www.sbop.org.br/arquivos/material/793_ADI%201842%20-%20Voto%20Min.%20Mauricio%20Correa.pdf).

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.**

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas – aspectos jurídicos e ambientais.** 2 ed. Curitiba: Juruá, 2004.

_____. **ÁGUAS – CONSIDERAÇÕES GERAIS.** In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). **Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais.** 2 ed., 3º tir. Curitiba: Juruá, 2004.

GÓES, Elizabeth Costa de Oliveira. **Aula do Curso de Pós-Graduação em Direito do Saneamento do Instituto Brasileiro de Direito Público.** Brasília, 2015.

_____. **STF conclui julgamento das ADIs e decide por gestão compartilhada nas RMs entre estados e municípios.** Revista Sanear – Ano V, nº 21, março/2013.

GRAF, Ana Cláudia Bento. A tutela dos Estados sobre as águas. In: FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas – aspectos jurídicos e ambientais.** Curitiba: Juruá, 2004.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas**: disciplina jurídica das águas doces. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRAU, Eros. **Voto na ADI nº 2077, no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em [\\www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI2077ErosGrau.pdf](http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI2077ErosGrau.pdf).

IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. Água: um direito fundamental ou uma mercadoria? In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL**, 7., 2003, São Paulo. Direito, Água e Vida. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, v. 1, p. 385-400.

Jô 10,10.

JOBIM, Nelson. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em [\\http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/165_ADI%201842%20-%20voto%20Jobim.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/165_ADI%201842%20-%20voto%20Jobim.pdf).

JUSTEM FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. **Parecer elaborado sobre a minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico**. Disponível em <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/12/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf>.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Competências constitucionais e domínio hídrico**. Disponível em http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Marcia_D_Leuzinger_Competencias_Constitucionais.pdf.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em [\\http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842RL.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842RL.pdf).

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Recursos hídricos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer Jurídico a Respeito do Projeto de Lei nº 5.296/2005 que estabelece as Diretrizes para os Serviços Públicos de Saneamento Básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)**. Disponível em [\\http://www.bvsd.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/floriano7.pdf](http://www.bvsd.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/floriano7.pdf).

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Titularidade do Serviço de Saneamento Básico**. Revista de Direito Administrativo – V 249, 2008. Disponível em [\\http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545](http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/2545).

MEIRELLES, Fernanda. **Governança Interfederativa – Estatuto da Metrópole tem texto confuso e pouco preciso**. Revista Consultor Jurídico, 13 de fevereiro de 2015. Disponível em [\\http://www.conjur.com.br/25-fev-13/fernanda-meirelles-estatuto-metropole-confuso-preciso](http://www.conjur.com.br/25-fev-13/fernanda-meirelles-estatuto-metropole-confuso-preciso).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MELO, Murilo Otávio Lumbambo de. Federalismo e Recursos Hídricos: Análise das Competências Constitucionais. In: BEJAMIN, Antônio Herman (org.). **Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental – Água e Vida**. V. 2. São Paulo: Imprensa oficial, 2003.

MENDES, Gilmar. **Voto na ADI nº 1842, no Supremo Tribunal Federal**. Disponível em [\\http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI1842GM.pdf).

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder concedente para o abastecimento de água**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: 213, jul/set 1998.

MUKAI, Sylvio Toshiro. **Saneamento Básico: Diretrizes Gerais – Comentários à Lei 11.445 de 2007**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

MUKAI, Toshio. **Saneamento Básico: Diretrizes Gerais – Comentários à Lei 11.445 de 2007**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. **A Gestão do Saneamento Básico em Regiões Metropolitanas**. Revista Saneamento Ambiental, 29 de outubro de 2015. Disponível em [\\http://www.sambiental.com.br/noticias/gestao-do-saneamento-basico-em-regioes-metropolitanas](http://www.sambiental.com.br/noticias/gestao-do-saneamento-basico-em-regioes-metropolitanas).

PELLACANI, Christian Rodrigo. **Poluição das águas doces superficiais & responsabilidade civil**. Curitiba: Juruá, 2005.

POMPEU, Cid Tomanik. Águas doces no direito brasileiro. In: REBOUÇAS, Aldo; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galízia (org. e coord). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. 4 ed. São Paulo: Escrituras, 2013.

_____. **Direito de águas no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHEIBE, Virgínia Amaral da Cunha. **O Regime constitucional das águas**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, a. 7, n. 25, p. 207-218, jan./mar. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2002.

TÁCITO, Caio. **Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual**. Revista de Direito Administrativo, 213, jul/set/1998.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão jurídica da água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.