

## A TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Daniel Henrique de Sousa Lyra<sup>1</sup>

Vladimir da Rocha França<sup>2</sup>

### RESUMO

Estudo do conflito de competência quanto à titularidade do serviço público de fornecimento de água, entre os Municípios e os Estados-Membros, notadamente nas Regiões Metropolitanas. O conceito de saneamento básico à luz da Lei nº 11.445/2007, a discussão da titularidade do serviço e da prestação e as diversas espécies de competência, tais quais a legislativa e material são pontos essenciais. A demarcação constitucional das competências na seara do fornecimento de água de todos os entes da Federação e as Regiões Metropolitanas com os seus principais aspectos somam-se na demonstração de que a definição competencial é um meio de concretizar direitos e princípios fundamentais do saneamento básico.

Palavras-chave: Saneamento básico. Competência constitucional. Região Metropolitana

### INTRODUÇÃO

Discutir o serviço público de saneamento básico sempre foi tarefa das mais árduas e instigantes. Isto porque, dente outros pontos, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 não se dignou em estabelecer a competência da titularidade político-administrativa deste serviço, limitando-se a conceder a todos os entes federados o encargo de promover a melhoria do mesmo, além de trazer em seu texto expressões

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela UFRN. Professor Universitário. Advogado.

<sup>2</sup> Mestre em Direito Público pela UFPE. Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da UFRN. Advogado.

vagas como interesse “local” ou “comum”.

Quase duas décadas após a promulgação da Carta Magna, com o advento da Lei nº 11.445 de 2007 (Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico - LDNSB) alguns dos grandes debates em torno do saneamento básico no Brasil simplesmente não foram resolvidos. Comprovação disto é o embate que se dá entre os Municípios e os respectivos Estados-Membros, encontrando-se tal querela em discussão, nos dias atuais, perante o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (STF. ADI's nº 1842 RJ, 2077 BA, 4028 SP) sendo que o auge deste debate se encontra na titularidade do serviço nas Regiões Metropolitanas.

A legislação brasileira permanece até os dias atuais sem qualquer consenso quanto à competência deste serviço público fundamental, de modo que esta indefinição causa sérios transtornos na efetividade de direitos (saúde, vida, meio ambiente, moradia) e princípios fundamentais, os primeiros inseridos na Constituição e os últimos específicos do saneamento básico, necessitando a legislação específica de uma interpretação constitucional.

Assim, tem-se como objetivo principal do presente estudo analisar o impedimento da concretização constitucional de direitos e princípios fundamentais do serviço público de saneamento básico ante a indefinição da competência político-administrativa quanto à titularidade nas Regiões Metropolitanas.

Para isto, deve-se analisar as competências municipais e estaduais, e ainda as espécies de competências constitucionais distribuídas aos entes da Federação. Considerando, no entanto, que o saneamento básico fora fracionado pela nova legislação, pretende-se concentrar os esforços no serviço de fornecimento de água, tendo em vista a escassez de tal bem, e a discussão mundial em torno do tema.

## 2. O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO

## 2.1 Serviço Público

Tomando-se como parâmetro histórico a Revolução Francesa, tem-se uma visão mais aguçada da intervenção do Estado na Economia. Intervir é atuar em lugar de outrem. E este terceiro sujeito é a iniciativa privada. Com o advento do Estado Liberal, após a queda do Regime Absolutista, com a “libertação do povo”, o Estado passou a se abster em questões ligadas à Economia, limitando-se a garantir a todos o exercício dos chamados direitos de primeira geração/dimensão: civis e políticos, ligados ao valor liberdade.

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, o Estado Social ganha força, se firmando no intuito de garantir os direitos de segunda geração às pessoas: sociais, econômicos e culturais, inspirados no valor igualdade. Assim, o Estado passa a intervir de modo mais constante na Economia, ocupando o espaço outrora dominado pela burguesia. Com o fim da Guerra Fria, cujo símbolo maior fora a queda do muro de Berlim, a globalização e o capitalismo financeiro renovam a idéia de menor intervenção estatal no mundo econômico. Durante este período histórico, tem-se o surgimento do Estado Regulador, principalmente no tocante aos serviços considerados como essenciais para o funcionamento de uma sociedade.

Na verdade, os serviços públicos não são forma de intervenção, mas de verdadeira atuação na Economia, com vinculação ao interesse social (GRAU, 2007. p.130). É uma forma de satisfazer as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simplesmente por conveniência do Estado. Com o modelo “neoliberal” o Estado vem abrindo mão da prestação de alguns serviços públicos (a titularidade será sempre do Poder Público), ficando apenas com a fiscalização, regulação.

Para Juarez Freitas (FREITAS, 2004. p. 81), “os serviços públicos, assim entendidos normativamente como essenciais para a realização dos objetivos do Estado

Democrático, são de titularidade do Poder Público (CF, art. 175), ainda que preferenciais as delegações a terceiros (CF, art. 174)”. Celso Antônio Bandeira de Mello(MELLO, 2007. p. 656) leciona:

*Serviço público é a prestação consistente no oferecimento, aos administrados em geral, de utilidades ou comodidades materiais (como água, luz, gás, telefone, transporte coletivo, etc.) que o Estado assume como próprias, por serem reputadas imprescindíveis, necessárias ou apenas correspondentes a conveniências básicas da sociedade.*

A água, portanto, é um desses elementos essenciais. O fornecimento de água, para Hely Lopes Meirelles, citado por Gilka da Mata Dias (DIAS, 2009. p. 76), é considerado um serviço pró-cidadão. Aliás, a Lei nº 7783/89 (Lei da greve) considera dentre os serviços ou atividades essenciais, o tratamento e abastecimento de água. Outrossim, a consagração do direito de acesso à este recurso natural independe de qualquer folha de papel.

## 2.2 Saneamento Básico

### 2.2.1 Histórico

*Chegaram à Mara, mas não podiam beber as águas de Mara porque eram amargas; por isto pôs àquele lugar um nome conveniente chamando-o Mara, isto é, amargura. O povo murmurou contra Moisés, dizendo: Que havemos de beber? Ele porém, clamou ao Senhor, o qual lhe mostrou uma madeira; e, tendo-a lançado nas águas, elas se tornaram doces (Bíblia Sagrada. Êxodo 15:23-25).*

O serviço público de saneamento básico tem o seu processo histórico no Brasil dividido em três períodos: até o ano de 1970; o período compreendido entre 1970 e 1990; e o período posterior ao ano de 1990 até o momento presente.

Até 1970: O primeiro período histórico relevante do saneamento básico no Brasil teve como gênese a década de 30. Até então, o sistema era muito precário, quando o abastecimento de água era realizado com a utilização corrente de chafarizes, bicas públicas. Desde o período colonial, este serviço público esteve sob a responsabilidade dos Municípios, e sua gestão atrelada ao Ministério da Saúde (DEMOLINER, 2008. p. 111). Uma das grandes características da primeira metade do século XX foi o crescimento acelerado das cidades. Esta expansão urbana clamava por um investimento mais considerável no setor, visto que se tratava de um período higienista (DIAS, 2009. p. 88).

Em 1934 tem-se o advento do Código das Águas, através do Decreto 24.643, um marco na regulação das águas no Brasil. Neste Código, dos Municípios eram as águas que estivessem situadas, exclusivamente, em seus territórios, competência esta também presente nas Constituições de 1934 e 1937. A Carta de 1946, todavia, ampliou o domínio do Estado-Membro. O Código de Águas ficou superado, por incompatibilidade.

Em 1940 é criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), e em 1942 o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) ambos no âmbito federal. A década de 50 ficou marcada pelo advento de Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs), em forma de órgãos autárquicos dos Municípios (DIAS, 2009. p. 290). Em 1952, surgiu o Serviço Especial de Saúde Pública (atual Fundação Nacional de Saúde – FUNASA) (DEMOLINER, 2008. p. 112). No final desta década, surgem as primeiras empresas de economia mista para o setor sanitário.

No ano de 1962 surge a primeira companhia estadual, a CASAL (Lei Estadual 2491/62), do Estado de Alagoas. 1964 é o ano da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) (Lei 4380/64), gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, que financiava o setor, e o Conselho Nacional de Saneamento (COSANE), através da Lei 5.318/67. Em 1968 foi criado o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) (DEMOLINER, 2008. p. 112), gerido pelo BNH.

1970-1990: No ano de 1971, durante o VI Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária, criou-se o Plano Nacional de Saneamento, o PLANASA (DEMOLINER, 2008. 112), um verdadeiro marco de transformação do saneamento básico brasileiro. Seus recursos eram oriundos de depósitos de FGTS, dos Fundos de Águas e Esgotos Estaduais e das tarifas dos usuários. Com este, foi necessária a criação das Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), com o formato de sociedades anônimas, que passaram a ter autonomia no tocante a tarifas, investimento, planejamento. O projeto foi audacioso, tendo o saneamento básico atingido os melhores patamares da história do Brasil, permanecendo a sua estrutura até hoje.

Naquela época, os Municípios não tinham força de ente federados, por isso não tinham mais estrutura nem capacidade técnica e financeira suficientes para prestarem os serviços a contento. Neste sentido, acreditou-se que uma empresa estadual poderia lograr maior êxito na gestão dos serviços nos Municípios. Ademais, este modelo permitia o uso constante de subsídios cruzados, de modo que sistemas superavitários amenizavam a situação dos deficitários, fato este que até os dias presentes o Brasil vivencia.

Vieram os anos 80 e com estes uma forte crise econômica, com a utilização das tarifas das CESBs como instrumento de política monetária, o que avassalou o plano. Nesta mesma década, o BNH foi incorporado pela Caixa Econômica Federal e o PLANASA foi extinto, muito pela ampliação da autonomia dos Municípios conferida pela Constituição Federal de 1988.

1990 até os dias atuais: Na década de 90 houve uma grande reforma administrativa, no intuito de adaptação à nova Constituição. Tudo gerado pela onda do capitalismo financeiro e da globalização. Em 1990 há a criação da Fundação Nacional da Saúde. Também nesta década, surge o Plano de Modernização do Setor de Saneamento, criado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, para a promoção

da universalização dos serviços de saneamento, e a Secretaria Nacional de Saneamento, que passou pelo Ministério da Ação Social, Ministério do Bem-Estar Social, Ministério do Planejamento e Orçamento. Atualmente, o Ministério das Cidades agrega a Secretaria Nacional de Saneamento Básico. Em 1995, cria-se o Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Murmúrios acerca da privatização do setor deu-se com as Leis 8.987/95 e 9.491/97, frutos da onda neoliberal que tanto influenciou os serviços públicos no Brasil. Em 2007, enfim, foi criada a Lei 11.455, considerado o marco regulatório do saneamento básico. Nos dias atuais, discute-se acerca da auto-regulação da lei. Ou seja, se é necessário um decreto regulamentador. Atualmente, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) possui recursos que podem ser utilizados na melhoria do serviço de saneamento básico.

Como se vê, a problemática da titularidade do serviço tem a sua explicação histórica, de modo que já pertenceu a todos os entes federados, o que aumenta a inquietação do tema, ante a expectativa permanente de mudanças.

### **2.2.2 Conceito**

Saneamento básico é o “conjunto de medidas higiênicas aplicadas especialmente na melhoria das condições de saúde de uma determinada localidade” (BRUNONI, 2008. p. 103). O vocábulo saneamento quer dizer qualidade de vida. Assim, saneamento ambiental, segundo Gilka da Mata Dias, citando a Lei 11.445/2007, é “o conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições de vida do homem, com vistas a garantir um ambiente saudável para o seu dia-a-dia” (DIAS, 2009. p. 65). Para a mesma autora, “entre todas as atividades relativas ao saneamento ambiental, algumas delas são consideradas principais e devem ser ofertadas à coletividade como essenciais, razão pela qual são denominadas de básicas” (DIAS, 2009. p. 66). É o mínimo exigível: prestações positivas do Estado, através de políticas públicas.

Durante muito tempo, no Brasil, o serviço público de saneamento básico rogava por um marco regulatório, momento onde são definidas regras para regulamentar determinado setor. Tem como objetivo, este marco, o estabelecimento de critérios básicos para dar segurança jurídica aos consumidores, aos investidores e à própria Administração Pública no firmamento de contratos de prestação dos serviços, atualmente denominados de contratos de programa, em virtude da necessidade de estabelecimento de metas.

“A definição do que compreende o saneamento básico é de extrema relevância porque refletirá, em escala direta, a titularidade e a competência dos entes federados para a prestação desses serviços” (DEMOLINER, 2008. p. 110). A Lei nº 11.445/2007 o definiu, fragmentando-o, abrindo a possibilidade de concessão fragmentada. Assim, saneamento básico engloba o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, e a drenagem de águas pluviais.

### 2.3 Serviço de fornecimento de água

Para a Lei nº 11.445/2007, o serviço de abastecimento de água potável é constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição. O sistema de abastecimento de água é composto pelas etapas de: captação, adução, tratamento, reservação, rede de distribuição, estações elevatórias, ramal predial. Ou seja, não é tão simples como se imagina. O manancial abastecedor pode ser superficial ou subterrâneo, sendo este atualmente a fonte de abastecimento preferida, ante a escassez da água.

*As águas superficiais são as que estão na superfície da terra, podendo ser fluentes (rios), emergentes (fontes) ou em depósito (lagos, lagoas, açudes, represas etc). As águas subterrâneas são as que se localizam a certa profundidade do solo; são as que ficam armazenadas no subsolo, como, por exemplo, os lençóis freáticos, que são lençóis de água subterrânea encontráveis em profundidade relativamente pequena. (RIBEIRO, 2008. p. 44)*

O fornecimento de água potável para o consumo humano tem como imprescindível um manancial hídrico de boa qualidade, devendo ter padrões de potabilidade bem mais rigorosos do que uma fonte utilizada para o transporte aquaviário, por exemplo. É considerada água potável a “água para consumo humano cujos padrões microbiológicos, físicos, químicos e radioativos atendam ao padrão de potabilidade e que não ofereça riscos à saúde”(Portaria 518/2004, Ministério da Saúde).

### 3. TITULARIDADE E COMPETÊNCIA

Como já é cediço, surgiu no cenário jurídico acirrada discussão acerca da titularidade do serviço público de saneamento básico, principalmente nas Regiões Metropolitanas, debate este que impede a concretização de direitos fundamentais e dos princípios fundamentais do saneamento básico trazidos pela Lei nº 11.445/2007.

“Não se deve confundir a titularidade do serviço com a titularidade da prestação do serviço” (MELLO, 2007. p. 661). O fato de ser titular de um serviço não o obriga a prestá-lo. Desta maneira, há diferenças entre estes dois institutos.

Titularidade e competência possuem significados distintos. Titularidade corresponde à propriedade de bens do patrimônio público, e competência ao poder de gestão e administração daqueles. No caso das águas, a titularidade divide-se entre a União e os Estados, enquanto a competência é repartida entre todas as esferas. O embate pela titularidade vem causando sérios prejuízos ao desenvolvimento, já que é questionável o ente responsável para garantir o direito de acesso à água. Existem cinco formas básicas de prestação do serviço de saneamento básico no Brasil: a prestação de serviço de saneamento com abrangência estadual, por meio das CESBS; a prestação de serviço de saneamento com abrangência regional; a prestação de serviço de saneamento diretamente pelo Município e, neste caso: por meio de empresas municipais constituídas para esse fim; ou por particular por meio de contrato de concessão.

Talvez a maior concentração de debates se encontre nas Regiões Metropolitanas, com ou sem real interesse comum, pois muito se discute sobre o seu conceito, função e papel no sistema constitucional brasileiro. Desta forma, quando de sua criação, percebe-se que enquanto os Estados tentam avocar a competência da titularidade do serviço de saneamento básico, sem que haja a interferência dos Municípios, estes acreditam que tal posicionamento viola diversos dispositivos constitucionais, como a autonomia municipal. Indaga-se, portanto: os Estados podem se atribuir parte da competência executiva e legislativa dos Municípios com base no art. 25, § 3º da CF?

No entanto, predomina no Brasil o Federalismo de equilíbrio ou, em certas hipóteses, de colaboração e de solidariedade. Ou seja, um modelo de distribuição harmônica. Portanto, a lei conclama a idéia da cooperação dos entes da federação. O federalismo por cooperação, com sucesso e satisfação social, entraria em substituição ao discurso modorrento da competência privativa que nos tem conduzido ao fracasso econômico na gestão dos serviços. Assim, a Constituição fez a distribuição das competências.

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. É “o poder de ação e de atuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucional com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos”(CANOTILHO, 1989. p. 520), podendo ser material ou legislativa. Normalmente, a divisão de competências segue o princípio da predominância do interesse.

“Competência material é a que atribui a uma esfera de poder o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei” (FREITAS, 2000. p. 71-72). É também chamada de administrativa, pois é a que pratica dos atos de gestão. Pode ser exclusiva ou comum. A primeira caracteriza-se por não haver ingerências nem delegações dos outros entes. A segunda, por serem atribuições em que todas as pessoas políticas agem em harmonia, em regime cooperativo. Exemplo: promoção da melhoria das condições de saneamento básico, responsabilidade da União, Estado e Municípios,

bem como a exploração dos recursos hídricos (art. 23, CF/88).

A competência legislativa está atrelada à produção das normas. Pode ser exclusiva, privativa, concorrente, suplementar ou remanescente. Na exclusiva, o ente federado possui exclusividade na elaboração das normas, de forma indelegável. A privativa funciona com a atribuição a um único ente, sendo que é passível de delegação. Um exemplo é a competência privativa da União para legislar sobre águas (art. 22, IV, CF/88). Uma lei complementar, no entanto, poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas (parágrafo único). Mesmo sem uma lei complementar nesse sentido, alguns Estados entendem que estão no exercício do poder de polícia administrativa sobre seus bens (POMPEU, 2006. p. 48)

A competência legislativa concorrente possibilita a feitura legislativa por todos os entes ao mesmo tempo, com a supremacia da lei federal (normas gerais) sobre a estadual, e este sobre a municipal. As duas últimas se encarregam de suplementar à federal. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, 1997. p. 182): "fala-se em competência concorrente sempre que a mais de um ente federativo se atribui o poder de legislar sobre determinada matéria. Ou seja, relativamente a uma só e mesma matéria concorre a competência de mais de um ente político".

A suplementar é a atribuída aos Estados para complementar normas gerais editadas pela União, e a remanescente é a atribuída ao Estado após a enumeração das competências da União e Municípios, cabendo ao primeiro tudo o quanto não foi atribuído aos demais.

### **3.1 Municípios: Interesse local**

Vários são os que militam ser o saneamento básico é um serviço público de interesse local, tendo em vista que estando mais próximo dos usuários, podem prestar os serviços mais adequadamente ou conferi-los a outrem. Na pior das hipóteses ter-se-ia

uma competência comum, pois o texto constitucional é enfático ao mencionar que cabe à União, aos Estados e aos Municípios a melhoria do saneamento básico.

O termo está posto na Carta Cidadã quando trata das competências municipais. No entanto, revela-se como vago e impreciso, necessitando de uma interpretação. O próprio Federalismo brasileiro já demonstra a dificuldade de visualização de um ente federal de modo isolado. Como se pode imaginar a União sem os Estados? Ou os Estados sem os Municípios? Se um serviço é interessante para o Município, também o é para o Estado-Membro correspondente, e assim para a União.

Não há interesse municipal que não o seja reflexamente, da União e do Estado-Membro correspondente. Neste sentido, Barroso (BARROSO, 2002. p. 10) afirma que “a rigor, praticamente todo e qualquer serviço apresentará, em última instância, uma dose de interesse local, ao passo que dificilmente algum serviço local será indiferente aos interesses regionais e mesmo nacionais”.

Assim, “interesse local não pode ser confundido com interesse exclusivo ou privativo do Município” (DIAS, 2009. p. 360). É incabível egoísmo, pois o interesse é, sobretudo, público. No entanto, importante investigar se o interesse é predominantemente local, um “peculiar interesse” (BRUNONI, 2008. p. 93). Assim, deve-se avaliar o alcance e as repercussões do serviço de saneamento básico (e por consequência, o de fornecimento de água potável) para se definir a questão de interesse.

O sistema de abastecimento de água não é simples. Para se iniciar, deve-se buscar a fonte de captação da água. Ora, mas e se o Município não a possuir? O interesse é local? Sim, indubitavelmente há interesse do Município que será abastecido. Mas também o há no Município cujo manancial está sendo explorado. Onde está a predominância? Para Andreas Joachim Krell, é possível “imaginar argumentos razoáveis dos quais um Município pudesse se valer para provar que a transgressão de padrões ambientais regionais seja de seu peculiar interesse local” (KRELL, 1994. p. 75).

Exemplo disto ocorreu no Estado do Rio Grande do Norte, quando a sociedade de economia mista estadual que presta serviços de abastecimento de água começou a implantar uma adutora que capta água de manancial no Município de Nísia Floresta para abastecer o Município de Parnamirim-RN. Um complicador seria se este Município pertencesse a uma Região Metropolitana, onde o interesse é comum. Pelo visto, o tema posto à análise é mesmo instigante. Assim, “o ideal é se alcançar uma forma de colaboração entre os entes interessados” (DIAS, 2009. p. 360).

A doutrina brasileira traz vários comentários acerca do conceito de interesse local. Para Hely Lopes Meirelles, citado por Luis Roberto Barroso (BARROSO, 2002. p. 10):

*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 da competência do Município (...) A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço.*

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, citado por Nivaldo Brunoni (BRUNONI, 2008. p. 93), traz alguns critérios a serem utilizados para

*identificar a noção de interesse local: a) predominância local (Sampaio dória), b) interno às cidades e vilas (Black), c) que se pode isolar (Bonnard), d) territorialmente limitado ao Município (Borsi), e) sem repercussão externa ao Município (Mouskheli), f) próprio das relações de vizinhança (Jellinek), g) simultaneamente oposto ao regional e nacional (Legal), h) dinâmico (Dallari).*

Como se percebe, pela complexidade do serviço de fornecimento de água, mesmo com a existência de tantos critérios, a missão não é fácil. Ora, quando há a captação de água em um Município para abastecer outro é difícil enxergar de quem é o

interesse predominante. Aliás, para não citar os casos em que a adutora passa pelo território de diversos Municípios até chegar ao seu destino final. O serviço de fornecimento de água, nestas situações, não é interno, não se pode isolar, não é limitado ao território de um só Município, há repercussão em outras localidades, afeta os negócios da administração central e regional, e por fim, pelo dinamismo, poderá ter influência em mais de um local.

Quando escapar do limite do território municipal, com a dependência da infraestrutura de outros Municípios, “quando houver necessidade de serviços integrados, a competência será estadual” (DEMOLINER, 2008. p. 40). No entanto, para Luciana Vaz do Nascimento e Cláudio Marcio Queiroz (NASCIMENTO e QUEIROZ, 2009), “os sistemas de distribuição de água potável e coleta de esgotos sanitários são, em quaisquer circunstâncias, locais, pois estão sempre associados ao urbanismo das cidades”. No entanto, para Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2006. p. 438-439),

*as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípua do município, como medidas de interesse da saúde pública em geral dos usuários em particular.*

Além do argumento do interesse local, outro argumento pró-municipalista é a previsão de recebimento de Royalties, pois segundo a Constituição brasileira, os Municípios possuem participação no resultado do uso dos potenciais de energia hidráulica ou compensação financeira pela exploração, muito embora as águas não sejam bens municipais, já que a concessão da outorga para o seu uso é dada pela União e Estados, dependendo do caso concreto.

No mesmo diapasão, tem-se o princípio da subsidiariedade como fundamento para a prevalência da titularidade municipal frente ao serviço de fornecimento de água, no sentido de que a solução mais condizente com o interesse público deve ser aquela realizada por aqueles que se encontram nas proximidades do fenômeno jurídico. Tal

princípio incorporou-se ao sistema constitucional com a descentralização política, cabendo aos Municípios as questões de interesses locais.

*além da verificação da existência da predominância do interesse é preciso que o intérprete tenha em vista o princípio da subsidiariedade, evitando o esvaziamento da competência municipal pelos entes regionais. Da mesma forma, o legislador ordinário, informado pelo princípio da subsidiariedade deixará de atribuir determinadas tarefas públicas aos Estados e União quando o Município poder executá-lo eficazmente (GUIMARÃES, 2004. p. 82)*

Além de tudo isto, entende-se que a titularidade do Município deve ser preservada para que não se viole a autonomia municipal. Para José Cretella Júnior (CRETELA JÚNIOR, 1991. p. 1989): “cabe ao município atender a seu peculiar interesse, sendo ilícita a interferência da União e do Estado em assuntos da competência exclusiva da comuna, o que acarretaria lesão à autonomia local”.

A Constituição Federal de 1988 incluiu o Município na estrutura do Estado federal, dando-lhe autonomia, ou seja, “auto-organização, auto-governo, autolegislação, auto-administração” (BRUNONI, 2008. p. 86). No caso específico da criação das Regiões Metropolitanas, a assunção do Estado seria restrição indevida da autonomia municipal. Como a Constituição Cidadã atribui que os entes da Federação são autônomos, os Estados não poderiam interferir em suas gestões, representando uma quebra do pacto federativo.

Ainda, constituir-se-ia usurpação de competência o fato do Estado avocar para si a titularidade do serviço de fornecimento de água. Consoante Eros Roberto Grau (STF. ADI 2077-BA), a CF não transfere aos Estados a competência municipal relativa à prestação de serviços comuns nos Municípios. Quando o Estado cria uma Região Metropolitana, os Municípios não cedem as suas competências, pois àqueles cabe apenas a sua criação, deixando a gestão para o Conselho Metropolitano.

A avocação da titularidade pelos Estados causaria um desequilíbrio entre os entes federativos, violando o princípio democrático e de independência dos entes, causando um desequilíbrio. São muitos os argumentos. Ter-se-ia, igualmente, a violação ao princípio da não intervenção dos Estados. Estes somente poderão intervir nos Municípios nos casos taxativos trazidos pela Constituição da República, não estando a avocação de serviços públicos quando da criação de Regiões Metropolitanas entre eles. Além disto, a gestão associada não poderia ser imposta, dependendo de contrato prévio entre os Municípios e o Estado. Há quem entenda de modo diverso.

### **3.2 Estados-Membros: Interesse comum**

Para os defensores da tese da titularidade dos Estados Membros do serviço público de saneamento básico, o principal argumento seria a existência do interesse comum nas Regiões Metropolitanas, e até mesmo em outras regiões de um Estado, ante a peculiaridade do serviço de abastecimento público de água. O saneamento básico é de interesse comum, regional, pois com o crescimento e interligação das cidades, não há mais como isolar a sua prestação em um único local. Não há serviços públicos de interesse exclusivo local. Com o fenômeno dos conglomerados urbanos, o interesse passou a ser, no mínimo, regional.

A autonomia municipal é condicionada em face de interesses que transbordam das fronteiras de cada Município. Para Maurício Correa (STF. ADI 1842-RJ): “circunstâncias territoriais, típicas de Municípios limítrofes, transmudam sua natureza, evidenciando-se a prevalência regional, em que o interesse comum de uma coletividade ou mais torna-se presente”.

Do mesmo modo que o interesse local, o comum também sofre por conta de imprecisões e abstratismos conceituais. A Constituição atribui ao Estado-Membro a competência quando se tratar de interesse comum. Conseqüentemente, Estado-Membro tem competência para execução dos serviços públicos a ele atinentes. Mais uma vez, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, citado por Nivaldo Brunoni (BRUNONI, 2008. p.

101) apresenta alguns critérios para a definição de interesse comum estadual quando de conflito competencial:

*a) que apresenta predominância do regional; b) que se estende às cidades e às vilas; c) que não está isolado; d) que não está territorialmente limitado ao Município; e) que tem repercussão externa ao Município; f) que transcende as relações de vizinhança g) que é simultaneamente oposto a local e nacional; h) que está estabilizado por uma definição legal específica.*

Ou seja, tem-se os mesmos critérios quando da análise do interesse local. A diferença é que o interesse comum extrapola o território de um só Município, passando a refletir por todo o conjunto de Municípios circunvizinhos.

Finalmente, a grande turbulência jurídica se encontra quando há a criação de uma Região Metropolitana ou Microrregião por parte do Estado-Membro. Se houve o advento daquelas é porque há, sem dúvidas, interesse comum a todos os envolvidos. Qual seria o sentido então do surgimento de uma Região Metropolitana se não a conjugação de interesses econômicos, sociais, culturais, políticos? Para se encontrar a resposta, é preciso analisar o instituto. Além disto, aos Estados incumbe a competência para outorgar o uso das águas das maiorias das bacias hidrográficas utilizadas para o fornecimento humano, algo impossível para os Municípios.

A capacidade econômica dos Estados-Membros em face dos Municípios também pesa à favor daqueles. Todo serviço público tem interesse (repercussão) local, mas alguns jamais serão prestados pelos Municípios, pois demandam altos investimentos (complexidade e alto custo das obras para um só Município) e ações técnicas integradas para uma melhor prestação. As autoridades administrativas na área municipal já não podem mais, isoladamente, dar solução satisfatória às necessidades coletivas sem o concurso da ação unificada.

*Os Estados investiram por anos no saneamento onde, na maioria dos Municípios, a tarifa sequer foi capaz de amortizar os investimentos, por isso era preciso fundamentar melhor a decisão de assumir os serviços. Foi então que a discussão começou a girar em torno da suposta lacuna jurídica deixada pela Constituição de 1988. (GÓES, 2009. p. 43)*

O Estado, assim, está mais apto a obter a universalização, qualidade, modicidade, eficiência, economicidade, continuidade, e produtividade do serviço público prestado. Em realidade, a tarifa paga pelo usuário sustenta não só a rede de distribuição municipal, que leva água à sua residência, mas financia, também, a construção de barragens, reservatórios, adutoras, emissários e estações de tratamento de água e esgoto. Além disso, “somente por meio de uma prestação em escala (subsídios cruzados) e de forma universal é possível que o Saneamento Básico esteja presente em todos os Municípios, ricos e pobres”(STF. ADI 1842-RJ). É necessário, assim, compensar, por meio dos subsídios cruzados, os Municípios lucrativos com os Municípios deficitários.

Outra idéia de importante análise é o fato de que a associação à Região Metropolitana é obrigatória para o Município, pois o interesse particular não pode prejudicar o comum. Assim, a avocação é constitucional, bastando aos Estados atribuir o interesse comum nas leis das Regiões Metropolitanas. A CF não proíbe a prestação ou titularidade do serviço pelos Estados, já que em nenhum momento afirma que a titularidade do serviço de saneamento básico é municipal. “Não existe de fato, conflito de competência no que tange ao poder concedente em matéria de saneamento básico. As normas contidas na Constituição Federal de 1988 são bastantes claras a esse respeito”. (DEMOLINER, 2008. p. 172-173)

#### **4. REGIÕES METROPOLITANAS**

As Regiões Metropolitanas podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida

por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitada (GRAU, 1983. p. 10)

Tratar de Regiões Metropolitanas é abordar um dos mais complicados e intrincados temas da administração pública brasileira. Para Michel Temer, “de logo se afirma que a região não é dotada de personalidade. Com este dizer, fica afastada a idéia de governo próprio ou mesmo de administração própria. Não é pessoa política nem administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. É órgão”. (TEMER, 1989)

A Constituição Cidadã confere aos Estados-Membros a competência para, através Lei Complementar, instituir Regiões Metropolitanas, compostas por agrupamentos de Municípios limítrofes, com o fito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções/serviços públicos de interesse comum.

Com o crescimento das cidades, e o desenvolvimento dos Municípios periféricos e circunvizinhos a um centro econômico, a grande cidade se expande, em uma mistura urbana de complexidades por todas as áreas. Cria-se uma identidade comum, uma linearidade de culturas, hábitos, atividades econômicas. Há uma necessidade de integração, para fins de satisfazer o interesse público.

Quando um cidadão tem residência em um Município e a sua atividade laborativa se localiza em outro, inicia-se alguns percalços que precisam ser simplificados e solucionados: o transporte público, as áreas de lazer, o fornecimento de água, o tratamento de esgotos, a coleta de lixo. Os requisitos para a instituição de regiões metropolitanas são:

- a) lei complementar estadual; b) conurbação ou identidade física dos

Municípios a serem atingidos, mesmo que se trate de um conjunto de Municípios com certa continuidade urbana e reunidos em torno de um Município pólo, ainda que de mais de um Estado da federação; c) finalidade: organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (metropolitanos) (BRUNONI, 2008. p. 97).

Para Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 2006. p. 83), uma região metropolitana poderá ser feita “por entidade autárquica (autarquia) ou estatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou até mesmo ser atribuída a um órgão do estado (secretaria de estado) ou a um colegiado de representantes do Estado e dos Municípios”.

O contra-argumento raciocina que isto não quer dizer que estes entes da federação concentrarão de modo autoritário as titularidades de serviços públicos atribuídos aos Municípios. Ademais, não é qualquer agrupamento de Municípios que se torna Região Metropolitana. Para José Afonso da Silva (SILVA, 2007), não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si a titularidade dos serviços comuns, mas ao Estado e aos Municípios envolvidos.

Verifica-se que a Região Metropolitana não é órgão político autônomo. Não detém personalidade jurídica de direito interno e nem autonomia institucional. Não é ente formador de nosso federalismo, muito embora seja um dos claros traços do chamado “federalismo cooperativo”. É simplesmente uma associação de Municípios, determinada por Lei Complementar Estadual, que, por equivalência de interesses, devem atuar em certos temas de maneira coordenada, integrada e consensual.

Apesar de tudo, ainda assim, o Estado-Membro tem a prerrogativa de criação da Região Metropolitana. Os Municípios que não desejarem pertencer a este aglomerado podem resistir à criação? Para Alaôr Caffé Alves (ALVES, 2001. p. 66):

*Essas figuras regionais não podem ser criadas arbitrariamente, sem base nas exigências de ação conjunta para atender às necessidades efetivamente comuns a vários entes políticos-administrativos locais. Se isto ocorrer, deverá ser interpretado como ingerência absolutamente impertinente contra a autonomia municipal, o que obviamente é inconstitucional.*

Já para Caio Tácito (TÁCITO, 1998. p. 324), a criação sem a vontade do Município “não viola a autonomia do Município na medida em que se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal”. Para Luis Roberto Barroso (BARROSO, 2002. p. 15) a

*assunção, pelo Estado, das competências para os serviços comuns, não representa restrição indevida da autonomia estadual (...) o mesmo texto que confere aos Municípios competência para os serviços de interesse local é o que dispõe acerca das regiões metropolitanas, do interesse do papel dos Estados nesse particular*

Nivaldo Brunoni (BRUNONI, 2008. p. 132) faz a seguinte conclusão: “Portanto, reconhecida a situação de interesse regional de caráter comum, a adesão se torna obrigatória, e os Municípios envolvidos terão de suportar as intervenções indispensáveis à concretização dos serviços”. Se de um lado os Municípios ganharam status de ente federal, são, na República, os mais frágeis no que toca aos recursos financeiros. Assim,

*o alto custo e a complexidade das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitana não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, até porque o interesse não é apenas local, mas regional, afetando a vida e administração de toda a região, e em certos casos, do próprio Estado e também da União (GRANZIEIRA, 1998. p. 282).*

Arnold Wald (WALD, 1972) afirma comporem o interesse comum metropolitano aqueles que não admitiam soluções isoladas. Criada a Região Metropolitana, discute-se quem será o seu gestor. Para Karine Silva Demoliner (DEMOLINER, 2008. p. 40),

*compete aos Estados a prestação dos serviços de abastecimento, adução, tratamento e distribuição de água nas regiões metropolitanas, nos aglomerados urbanos, bem como nas microrregiões, ou seja, sempre que tal serviço ultrapassar os limites territoriais de um Município.*

Para Sérgio Ferraz (FERRAZ, 1976. p. 22), interpretação diversa causaria “ofensa à autonomia estadual”. “O poder que recebe determinado encargo administrativo deve primeiro legislar sobre essa matéria para legitimar a sua ação nessa área” (BRUNONI, 2008. p. 87), pois “pelo princípio da legalidade, antes de se atuar, há que se legislar” (MUKAI, 2001. p. 91). Por isto a titularidade não pode ser municipal. Ora, a legislação que dá azo à criação de uma Região Metropolitana é Estadual.

Assim, “na hipótese de criação de região metropolitana, a concessão do serviço fica a cargo desta e não, do Estado-Membro, uma vez que tal providencia está inserida na organização, no planejamento ou na execução de funções públicas de interesse comum” (ALCHIO, 2004. p. 203).

Faz-se necessário que o Estado estabeleça também as regras que serão observadas para a tomada de decisões político-administrativas entre os Municípios, para evitar que o poder político-econômico local de uma cidade específica possa descaracterizar o tom de representatividade dos demais Municípios, além de esclarecer quais são as funções públicas de interesse comum ou regional.

Assim, tem-se que a falta de definição quanto à titularidade do serviço de abastecimento de água, notadamente nas Regiões Metropolitanas, impede a efetivação e adequada concretização de direitos fundamentais como a vida, a saúde, o meio ambiente equilibrado, a dignidade da pessoa humana, bem como de princípios fundamentais do saneamento básico, com destaque para o controle social e a universalização do serviço.

Pode-se enxergar um quadro mais grave em tal discussão com o serviço público de fornecimento de água. Trata-se de uma prestação específica, de difícil trato

do linguajar comum, cheia de questões técnicas. Desta forma, a interpretação constitucional será uma ferramenta para dirimir a querela competencial, de modo a propiciar a concretização daqueles direitos e princípios.

## 5. A DEFINIÇÃO DA TITULARIDADE COMO MEIO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS E PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Inúmeros aspectos apontam a problemática da indefinição da titularidade do serviço público de saneamento básico, justificando o estudo do tema. “É um dos tópicos mais espinhosos do direito constitucional e administrativo brasileiro”. (STF. ADI 1842-RJ) A continuação do embate entre os entes federados quanto à titularidade do serviço de saneamento básico atrasa o desenvolvimento de políticas públicas. Outra motivação é o fato de que a Constituição Federal apresenta cláusulas genéricas quando trata de distribuição de competências: interesse comum, local, dando margem a conflitos, o que faz com que seja necessária uma interpretação constitucional.

A discussão ganhou novo fôlego com o advento da Lei nº 11.445 de 2007, a chamada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Em tal legislação, ocorreu uma mudança no trato dos contratos administrativos, trazendo inovações como os consórcios entre entes federados, as concessões para empresas privadas e os contratos de programa quando o serviço é prestado pela Administração Pública Indireta.

Este litígio competencial já está sendo apreciado pelo Judiciário e Tribunais de Contas dos Estados no que tange à adequação constitucional e legal do objeto de editais de licitação promovidas tanto pelo Estado quanto pelos Municípios, caso ocorrido no Município de Niterói-RJ. Além disto, se a competência for sempre dos Municípios, há o problema dos investimentos já realizados pelas Companhias Estaduais na montagem do sistema de abastecimento de água e tratamento de esgoto. Nelson Jobim(STF. ADI 1842-RJ) afirma que:

Estamos diante de um problema que transborda os limites da interpretação literal da Constituição. A questão exige do SUPREMO, mais do que tudo, sensibilidade política, econômica e social para uma solução que seja constitucionalmente aceitável e que não inviabilize por completo o setor e prejudique o cidadão - usuário do serviço. Muitas decisões políticas e administrativas estão no aguardo do julgamento dessa questão e da fixação da titularidade do serviço. Isso decorre do fato de que os serviços já são prestados e a eventual alteração do quadro poderá resultar em suspensão desses serviços e prejuízo para parcela considerável da população.

Como se percebe, a doutrina, embora escassa quando trata do tema, clama por uma maior discussão do mesmo. Até porque o imbrólio jurídico se encontra em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, nas ADI's nº 1842 RJ, 2077 BA, 4028 SP.

No mesmo tom da jurisprudência, a doutrina (como forma de interpretação) vem tentando solucionar o tormentoso dilema da titularidade, propondo alguns critérios solucionadores: critério da predominância do interesse, de Hely Lopes Meirelles; critério do exame casuístico (parâmetros), de Diogo de Figueiredo Moreira Neto; critério da via legislativa (leis complementares estaduais especificam quais serviços são comuns), de Caio Tácito.

Assim, tem-se que a falta de definição quanto à titularidade do serviço de saneamento básico, notadamente nas Regiões Metropolitanas, impede a efetivação e adequada concretização de direitos fundamentais como a vida, a saúde, o meio ambiente equilibrado, a moradia, a dignidade da pessoa humana, bem como de princípios fundamentais do saneamento básico, com destaque para o controle social e a universalização do serviço. E esta indefinição impede o desenvolvimento, entendido, nos dias atuais, como melhoria de condições de vida das pessoas, e não como mero crescimento econômico.

Durante muito tempo, teve-se a idéia de que o desenvolvimento estava relacionada umbilicalmente com o crescimento econômico. Tal panorama alterou-se com o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do indiano Amartya Sen, ganhador do premio Nobel de economia de 1988. Considera três fatores básicos: educação,

longevidade e renda. O saneamento básico, e por conseguinte o fornecimento de água é importante para computar tal incide.

A Organização das Nações Unidas (ONU) apontou o saneamento básico como tema de alicerce para se reduzir a pobreza, trazer melhorias à saúde pública, e contribuir com a promoção dos direitos humanos. Na Cúpula do milênio, realizada em Nova York, no ano 2000, declarou-se como meta a redução pela metade, até o ano de 2015, a proporção de pessoas sem acesso regular à água potável.

A sustentabilidade social “tem como referência o desenvolvimento e como objeto a melhoria da qualidade de vida da população” (NOVAES, 2000. p. 40). Gilka da Mata Dias, citando Caderno do Ministério das Cidades, afirma que através

do referencial teórico adotado pelo Ministério das Cidades, o conceito de qualidade de vida urbana leva em conta os seguintes elementos: qualidade de vida, qualidade ambiental, pobreza, desigualdades sociais, exclusão social, vulnerabilidade social, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade (DIAS, 2009. p. 53).

O marco regulatório do saneamento básico surgiu com certo atraso. Ao contrário do que se imaginava, não findou com a disputa entre Estados e Municípios acerca da titularidade dos serviços, deixando a decisão para o Supremo Tribunal Federal. Tal omissão impede investimentos públicos e privados, pois não se sabe com quem os contratos devem ser pactuados. Para Karine Silva Demoliner (DEMOLINER, 2008. p.177), “esta opção ainda é melhor do que a atribuição incorreta de competência”. Para a mesma autora, o que existe é uma “disputa partidário-ideológica (...) obstaculizando o desenvolvimento do país”.(DEMOLINER, 2008. p. 175).

Para Luis Roberto Barroso (BARROSO, 2003. p. 313), “a indefinição prolongada na matéria tem adiado investimentos e ações concretas, com consequências dramáticas à qualidade de vida da população, sendo causa direta de mortes, doenças evitáveis e degradação ambiental”. A competência dos Estados, e de suas empresas do setor, não era contestada “até que a abertura do mercado, os incentivos e as políticas de governo diminuíssem os riscos e tornaram os investimentos no setor bastante atrativos

para a iniciativa privada”.(GÓES, 2009. p. 43)

O abismo entre a situação financeira dos Municípios brasileiros e os respectivos Estados é considerável. Quando não, em regiões mais ricas a opção pela titularidade municipal é defendida com mais empenho do que Municípios sem boas condições financeiras, que se inclinam pela prestação de serviços pelas companhias estaduais, ante a existência de sistema deficitário.

A tendência do Judiciário e do Executivo é cooperação dos entes da Federação, principalmente nas Regiões Metropolitanas. Outros, acreditam que as parcerias público-privada são vias alternativas “para solucionar o déficit deste setor e atingir a tão sonhada universalização” (DEMOLINER, 2008. p. 24).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos têm o direito e a necessidade vital de acesso à água potável. Para isto, existe o serviço público de fornecimento de água, tendo como meta justamente atender ao interesse público. Aliás, esta deve ser a prioridade, não o lucro. Afinal de contas, trata-se de serviço essencial.

Por que investir neste setor? Porque é fundamental a prestação positiva do Estado quando se está diante de um serviço indispensável. Mas quem investirá em um serviço sem regulação estatal, portanto, sem segurança jurídica? Ora, a Lei 11.445 de 2007 resolveu este problema. Mas será que resolveu mesmo? Não é por demais recordar que nem esta nem a Constituição Federal de 1988 menciona de quem é a competência, dentro dos entes da Federação, para a gestão do serviço.

Há de se destacar o fato de que se trata de serviço complexo, de difícil prática. Tal fato se confirma pela dificuldade de existência de um Município auto-sustentável,

possuidor de manancial próprio e que não necessite de ultrapassar as suas fronteiras para outros entes municipais a fim de prestar o serviço de abastecimento de água. Se assim fosse, a competência poderia ser municipal. Acontece que as coisas não são assim.

Uma Região Metropolitana é criada para integrar cidades circunvizinhas que possuem elos econômicos, culturais, financeiros, políticos, pessoais, todos indissociáveis, de modo a serem quase despercebidas suas demarcações territoriais: são um todo em um só. Assim, não se pode admitir argumentos egoístas, devendo prevalecer o interesse comum, dando a titularidade do serviço para o Estado-Membro.

Seguindo este modelo, pode-se alcançar os objetivos da LDNSB com mais eficiência, trazendo a todos a tão sonhada universalização do serviço. Garantir-se-á, desta feita, o direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado, à moradia, sob a chancela da dignidade da pessoa humana. Os Estados-Membros possuem capacidade econômica mais equilibrada e saudável para investir no setor, para praticar justiça social quando da aplicação de subsídios cruzados, a fim de sustentar sistemas deficitários com a solidariedade dos superavitários.

Independentemente do Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo perdeu grande oportunidade de amenizar as tensões jurídicas e políticas em torno do tema. Isto causa um desconforto em quem vai financiar novas obras e serviços. Enfim, apenas quando da definição da titularidade deste serviço é que se poderá vivenciar o desenvolvimento, melhorando as condições de vida, com dignidade, das pessoas, indistintamente. Todos estão sequiosos por esta definição.

## REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re) pensando em tema relevante. Periódico Interesse Público.

Porto Alegre: Notadez, a.5, n. 24, p. 187-204, mar./abr. 2004.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões : novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 57-82, jan/mar. 2001.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. Revista Diálogo Jurídico – Número 13, 2002. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>. Acesso em 30 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, t.2.

BRASIL. Ministério da Saúde, Portaria n. 518, de 25 de março de 2004. Estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para o consumo humano e seu padrão de potabilidade, e dá outras providências. Brasília, 2004

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2077-BA. Requerente: PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Voto do Ministro Eros Grau. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI2077ErosGrau.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1842-RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Relator: Ministro Maurício Correa. Voto do Ministro Nelson Jobim. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votojobimadi1842.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2009.

BRUNONI, Nivaldo. A tutela das águas pelo Município. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). Águas – aspectos jurídicos e ambientais. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

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

CRETELA JÚNIOR, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Forense, v. 4, 1991.

DEMOLINER, Karine Silva. Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora,

2008.

DIAS, Gilka da Mata. Cidade sustentável – fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico. Natal: Ed. do Autor, 2009.

FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. Revista de direito público. São Paulo, ano 7, n. 37-38. P.22. 1976.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. vol. 1, 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 3 ed., ver. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. A constituição federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: RT, 2000, p 71-72

GÓES, Elisabeth Costa de Oliveira. Quem é o titular dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário: Estado ou Município? Revista Sanear. Ano III, n. 6, p. 42-43. junho 2009.

GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado. Aspectos jurídicos do saneamento. In FIGUEIREDO, Guilherme José Purvim de. (Org.). Temas de Direito Ambiental e Urbanístico. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 257-286.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição. 12 ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

\_\_\_\_\_. Direito urbano – regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

GUIMARÃES, Juliana Pita. Competência constitucional dos municípios em matéria ambiental. In COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Coords.). O direito ambiental das cidades. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

KRELL, Andreas Joachim. Os espaços de ação dos Municípios dentro de um sistema de proteção máxima de direito ambiental. Estudos Jurídicos, v. 27, n. 69, p. 63-86, jan/abr. 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

MUKAI, Toshio. As competências dos entes federados na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, v. 184, p. 86-96, abr. /jun. 2001.

NASCIMENTO, Luciana Vaz do; QUEIROZ, Cláudio Marcio. Regulação e privatização dos serviços de saneamento. Experiências de países da América Latina e da Inglaterra. *Sanare – Revista Técnica da Sanepar*. n. 15. Disponível em <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/ix-007.pdf>. Acesso em 03.08.2009.

NOVAES, Washington (Coord.). *Agenda 21 Brasileira: bases para discussão*. Brasília: MMA/PNUD, 2000.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

RECOMENDAÇÃO CONJUNTA 001/09. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Ministério Público Estadual. ANO 76 - Nº 11.994 - 26/06/2009. Disponível em [http://www.mp.rn.gov.br/download/infojud/2009\\_06\\_26.htm](http://www.mp.rn.gov.br/download/infojud/2009_06_26.htm). Acesso em 03.08.2009

RIBEIRO, José. Propriedade das águas e o registro de imóveis. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). *Águas – aspectos jurídicos e ambientais*. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

SEM, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TÁCITO, Caio. *Saneamento Básico – Região Metropolitana – Competência Estadual*.

Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: renovar, v. 213, p. 323-328, jul/set 1998.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

WALD, Arnold. As áreas metropolitanas. Revista de direito público. São Paulo, ano 5, n. 22. P. 164-173. Out/dez 1972.

