

REPENSANDO A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: AS IMPLICAÇÕES DO “SILÊNCIO ELOQUENTE” CONSTITUCIONAL

Rethinking the ownership of sanitation services: the implications of the constitutional “eloquent silence”

Liliane Sonsol Gondim¹

Álison José Maia Melo²

RESUMO

Pretende-se analisar o tema da titularidade dos serviços de saneamento básico. Embora seja assunto muito debatido, há variáveis na Constituição que não foram adequadamente enfrentadas. Propõe-se, assim, defender que a Constituição foi silenciosa ao definir a titularidade dos serviços de saneamento básico, mas tal silêncio é ciente, ou seja, um “silêncio eloquente”. Além disso, a legislação infraconstitucional assinala a impossibilidade de titularidade municipal quando as atividades que compõem o serviço são realizadas em municípios distintos. Ao final, enfrenta-se novamente a questão da região metropolitana, buscando apresentar uma solução que premia a coerência do ordenamento jurídico.

Palavras-Chave: Federalismo cooperativo; Saneamento básico; Titularidade dos serviços públicos; Silêncio eloquente.

ABSTRACT

It intends to analyze the issue of ownership of basic sanitation services. Although it is a subject much debate, there are variables in the Constitution that were not adequately addressed. It proposes to argue that the Constitution was silent in defining the ownership of basic sanitation services, but this silence is aware, i.e., an “eloquent silence”. In addition, the legislation designs the impossibility of municipal ownership when activities that compose the service are performed in different municipalities. At last, it faces again the question of the metropolitan area, seeking to present a solution that rewards consistency of the legal system.

Keywords: Cooperative federalism; Sanitation; Public services ownership; Eloquent silence.

¹ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), Procuradora Autárquica da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE) e Advogada.

² Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Analista de Regulação da ARCE e Advogado.

1 INTRODUÇÃO

A titularidade dos serviços de saneamento básico vem sendo incessantemente debatida nos foros acadêmicos e judiciais e na seara do Poder Executivo de todas as esferas governamentais. Entretanto, a produção doutrinária ainda não atingiu o objetivo de pacificar entendimentos. Não se concebendo a pesquisa jurídica desprovida de efeitos práticos e sendo inadmissível a obtenção de resultados acadêmicos desconectados com a realidade, impõe-se o questionamento das conclusões até então obtidas, o que se pretende nesta oportunidade.

Com efeito, as discussões mais recentes tem tido como mote principal as Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite no Supremo Tribunal Federal³, centrando-se o debate no questionamento sobre se as regiões metropolitanas seriam titulares dos serviços de saneamento de interesse comum, e como funcionaria administrativamente referida instituição, concebida originalmente pela Constituição da República de 1988, mas não regulamentada adequadamente. Assim, teria havido um aparente consenso no sentido de que, nas demais situações, a titularidade seria indubitavelmente municipal.

Todavia, há a sensação de que, na imensa maioria das análises realizadas, passa-se ao largo de situações no caso concreto nas quais haveria uma mitigação, por assim dizer, dos fundamentos, mais de fato do que de direito, para entender pela titularidade municipal dos serviços de saneamento básico. A origem do aparente conflito de competências encontra-se tanto no sistema constitucional de repartição de competências entre os entes federativos, que se desdobra em diversas atribuições divididas entre as pessoas jurídicas a eles vinculadas, como na nova modelagem em que se insere a produção legislativa, não mais baseada somente na hierarquia normativa, mas em círculos, concêntricos ou com áreas de intersecções, formando uma verdadeira rede e evidentemente tornando todo o sistema normativo mais complexo (FARIA, 2005, p. 24).

Tomando como ponto de partida a natureza pública do serviço saneamento básico, tratando-se de discussão preliminar para o presente estudo e aqui não enfrentada, pretende-se fazer uma reanálise da problemática à luz da normas constitucionais e infraconstitucionais. A metodologia adotada é de cunho qualitativo e se faz a partir da pesquisa bibliográfica e análise documental, especificamente em material legislativo.

Assim, faz-se necessária inicialmente uma rápida consideração acerca da estrutura federativa brasileira e o modelo de repartição de competências. Em seguida, analisa-se a

³ A título meramente informativo, confira-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1842, do Rio de Janeiro, e 2077, da Bahia.

problemática do saneamento básico à luz da Constituição e da legislação infraconstitucional, passando para o estudo referente à região metropolitana.

2 FEDERALISMO BRASILEIRO E MODELO DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Constitucionalmente, o Brasil é organizado sob a forma federativa de Estado, que se caracteriza especialmente pela descentralização legislativa, administrativa e política, através de seus entes integrantes: União, estados-membros, Distrito Federal e municípios.

Quanto aos municípios, embora o grau de autonomia que possuem no Estado brasileiro não encontre paralelo em outros Estados federados, sendo bastante acentuada sua participação na organização administrativa brasileira, eles não possuem representação no Congresso Nacional. Essa informação é relevante do ponto de vista conceitual, dado que o Estado federal clássico se caracteriza pela participação dos representantes de cada ente político no governo central; no caso brasileiro, no Senado Federal. Indo mais além, a autonomia federativa pressupõe território próprio, não compartilhado, o que, evidentemente, não ocorre no caso dos municípios brasileiros, já que os seus territórios e o do Estado-membro onde estão localizados se superpõem. A sobreposição geográfica traz problemas adicionais às questões da repartição de competências entre Estados-membros e municípios e das atividades administrativas desenvolvidas por eles próprios, através de seus órgãos, e pelas pessoas jurídicas a eles vinculadas, isto é, pela administração pública. Apesar das críticas tecidas, tomando-se por base os fatos acima, os municípios são considerados unidades federadas pela Constituição,⁴ por força dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal.⁵

Com vistas a garantir a autonomia municipal, a Constituição Federal optou pela técnica de repartição de competências entre as entidades federativas, entendendo-se competências como sendo “as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2002, p. 477). Para esse mister, utilizou o princípio geral da predominância do interesse, segundo o qual à União cabe tratar

⁴ José Afonso da Silva (2002, p. 621) tem posicionamento diverso, ao afirmar que a Constituição foi silente sobre o fato de os municípios terem se transformado em unidades federadas com a Constituição de 1988. Discorda-se, entretanto, dessa assertiva, haja vista a enumeração expressa dos municípios dentre as unidades federadas nos artigos citados e a correspondente outorga de competências pela própria Constituição.

⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

de assuntos cujo interesse seja predominantemente nacional, cabendo aos estados os assuntos de repercussão regional e aos municípios, os assuntos de predominante interesse local.

Para o funcionamento desse modelo de organização, são descritas na Constituição Federal as competências legislativas e materiais dos três entes federados, União, estados-membros e municípios, utilizando-se complexa técnica de repartição de competências em que se têm as competências relativas à União enumeradas expressamente, enquanto as competências dos municípios devem possuir pertinência apenas com o que for de interesse local, cabendo aos estados-membros a competência remanescente, entendida como aquela que não se enquadra em nenhum dos dois casos. Ainda segundo SILVA (2002, p. 477),

Isso permite falar em espécies de competências, visto que as matérias que compõem seu conteúdo podem ser agrupadas em classes, segundo sua natureza, sua vinculação cumulativa a mais de uma entidade e seu vínculo a função de governo. Sob esses vários critérios, podemos classificar as competências, primeiramente em dois grandes grupos com suas subclasses: I – *competência material*, que pode ser: a) exclusiva (art. 21); e b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); II – *competência legislativa*, que pode ser: a) exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º); b) privativa (art. 22); c) concorrente (art. 24); d) suplementar (art. 24, § 2º). [grifos no original]

Diante da complexidade da distribuição de competências, torna-se oportuno verificar, no contexto específico dos serviços de saneamento básico, como constitucionalmente se devem comportar os entes federativos em torno desse tema.

3 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA CONSTITUIÇÃO

Primeiramente, é oportuno mencionar as hipóteses em que a Constituição trata do saneamento básico propriamente dito (sem adentrar em temas relativos a águas, saúde ou meio ambiente).

Com efeito, a Constituição Federal estabeleceu a competência da União para instituir diretrizes sobre saneamento básico (art. 21, inc. XX).⁶ Esse artigo traz as chamadas competências materiais exclusivas da União, que se caracterizam por sua indelegabilidade. Esse inciso específico, entretanto, contradiz-se à proposta de competências materiais, uma vez que, por diretrizes, parece estar a Constituição indicando uma competência de expedição de normas jurídicas genéricas e abstratas. Curiosamente, embora trate o artigo de competência material, a edição da Lei nº 11.445/2007 deu-se sob a égide desse inciso.⁷ Depreende-se desse

⁶ Art. 21. Compete à União: [...] XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

⁷ Essa foi a opinião esposada pela Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro em palestra ministrada por ocasião do II Fórum Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público – Saneamento Ambiental, realizado em Florianópolis, nos dias 16 e 17 de junho de 2011.

dispositivo que a competência legislativa da União sobre saneamento básico restringe-se a diretrizes, sendo-lhe vedado dispor sobre minudências acerca da matéria, sob pena de invadir competências dos demais entes da Federação.

A questão ganha certa complexidade quando se analisam as competências materiais ou administrativas comuns a todos os entes que compõem a Federação, descritas no art. 23, as quais pressupõem competência legislativa da matéria ali elencada, com vistas à organização da atividade ou do serviço correspondente. Segundo OLIVEIRA (2006, p.48),

Importa frisar que em razão do princípio da legalidade a competência administrativa pressupõe a existência da competência legislativa. Afinal, a esfera de poder que recebe determinado encargo administrativo deve atuar em conformidade com a lei que regula a matéria a ser tratada até para que sua ação tenha legitimidade.

O citado artigo atribui, no inc. IX,⁸ competência comum à União, aos Estados e aos Municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico, devendo as leis complementares fixarem as normas para a cooperação entre os entes, que deve ser pautada no equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, segundo os termos do parágrafo único do art. 23.⁹

A competência comum é distribuída igualmente entre os entes federativos, que “devem cooperar na execução de tarefas e objetivos que lhes são correlatos” (BULOS, 2005 p. 563). Trata-se de assunto cujo interesse é comum a todos eles, constituindo expressão do federalismo cooperativo. Mais uma vez de acordo com BULOS, (2005, p. 564):

O que justifica a competência comum é a descentralização de encargos em assuntos de enorme relevo para a vida do Estado federal. São matérias imprescindíveis ao funcionamento das instituições, motivo pelo qual se justifica a convocação dos entes federativos para, numa ação conjunta e unânime, arcar, zelar, proteger e resguardar as responsabilidades recíprocas de todos.

Objetiva-se, finalmente, com a competência comum, que não prevaleça uma entidade sobre a outra. Abre-se mão da hierarquia em nome da cooperação, tendo em vista o bem-estar da sociedade.

Cumpram esclarecer que as leis complementares mencionadas no citado parágrafo único não foram editadas até o presente, dificultando a interação entre os entes federativos – repita-se, União, estados-membros, Distrito Federal e municípios – e entre as demais pessoas jurídicas de direito público a eles vinculadas.

Logo, a Constituição não determina expressamente que o saneamento básico é serviço público¹⁰, nem quem seria o verdadeiro titular desses serviços. Cumpre, pois, avançar

⁸ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

⁹ Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

¹⁰ O debate entre as concepções subjetivas e objetivas de serviço público não resolve o problema; no entanto, observa-se que o Brasil, assumindo o papel regulatório da economia, à luz do art. 174 da Constituição, parece

na repartição de competências constitucionais, de modo mais generalizado, para verificar-se esse ponto.

Considerando que as competências materiais da União, notadamente aquelas referentes aos serviços públicos federais, são previstas à exaustão no texto constitucional, é certo e inquestionável que ela não possa ser a titular dos serviços públicos de saneamento básico.

Para os estados-membros, o art. 25,¹¹ que trata da competência legislativa estadual, merece maiores digressões, considerando-se os objetivos do presente artigo. Segundo o § 1º, como já antecipado na seção anterior, são reservadas aos estados-membros as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Trata-se da competência residual. Ademais, nos termos do § 3º, poderão, através de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios limítrofes, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Especial menção se faz à conta dos problemas decorrentes da criação de regiões metropolitanas quanto aos litígios acerca da titularidade do serviço público de saneamento básico, com Ações Diretas de Inconstitucionalidade ainda em votação no Supremo Tribunal Federal.

Aos municípios,¹² particularmente, compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nos termos do art. 30, incs. I e II.¹³ O inciso V prevê, ainda, e é relevante para a análise, a par daquela competência legislativa, a competência municipal para organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.¹⁴

Assim, basta conferir se os serviços públicos de saneamento básico são de interesse local; caso contrário, a competência será residual. No entanto, não há consenso sobre o que seja interesse local. A expressão encerra um conceito jurídico indeterminado, com relativo

adotar, pelo menos à luz da experiência no setor de saneamento básico, a concepção subjetiva, a qual “atribui ao Estado poder de definir o que é serviço público e de como será organizada a Administração Pública com vista à prestação do serviço” (FURTADO, 2010, p. 727).

¹¹ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. [...] § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

¹² Por critérios de objetividade, afastamos a menção ao Distrito Federal, igualmente contemplado no artigo mencionado, em virtude de não haver, em seu caso, qualquer discussão acerca da competência para prestação dos serviços, já que abarca as competências estaduais e municipais.

¹³ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

¹⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou

grau de vagueza, que somente poderá vir a ser instituído de sentido exato mediante processo interpretativo para significação do seu conteúdo.

Alguns doutrinadores entendem ter a expressão “interesse local” restringido a autonomia municipal, em relação ao termo “peculiar interesse”, utilizado nas constituições anteriores, desde a de 1891. Esse é o posicionamento defendido por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Ellen de Castro Quintanilha e Leonardo Greco (*apud* FREITAS, 2000, p. 62). Esses autores pregam ser vedado aos municípios legislar sobre matéria de direito ambiental, por exemplo, por serem, não só de interesse local, mas também de interesse dos demais entes. Leonardo Greco afirma não poder a legislação municipal “derrogar ou retirar eficácia ao direito federal ou estadual, muito menos nas matérias de competência privativa da União ou do Estado” (*apud* FREITAS, 2000, p. 62).

Contrários a esse posicionamento, Toshio Mukai e Leme Machado (*apud* FREITAS, 2000, p. 63) solucionam a questão aduzindo caracterizar-se o interesse local pela sua predominância, e não pela exclusividade. Defendem um posicionamento que vai ao encontro do princípio da subsidiariedade, no sentido de que, se o Município tem interesse e condições de prestar referido serviço, a ele deve ser predominante a titularidade (BARACHO, 1997).

A verdade é que, independentemente dos critérios levantados para se definir se está ou não configurado o interesse local, para o preenchimento do conceito jurídico indeterminado, o processo interpretativo carece de referência ao caso concreto, descabendo falar-se em conhecimento apriorístico acerca do seu significado. Ademais, os critérios eventualmente apontados pela doutrina são elementos externos à Constituição; ou seja, não são sequer extraíveis implicitamente ou sistemicamente.

Portanto, é de se reconhecer que a Constituição omitiu-se em determinar a quem competiria a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Mas esses serviços públicos são historicamente reconhecidos como tais pela sociedade, razão pela qual não é possível alegar desconhecimento do Constituinte quanto à existência dessas atividades. Também não se pode afirmar que, dada a essencialidade desses serviços, por promoverem minimamente a dignidade humana, esses serviços não possuiriam estatura constitucional, a ponto de não serem considerados na elaboração da Constituição.

Assim, deve-se concluir que há no texto constitucional um explícito “silêncio eloquente”, deixado pelo Constituinte acerca da divisão da titularidade em matéria de saneamento básico.¹⁵ A omissão é intencional, não se podendo falar em lacuna no texto,

permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

¹⁵ Sobre o tema, cf. CAMPOS, 2010, que apresenta de forma bem didática a questão do silêncio eloquente, nos

ficando impossível a integração do que não há de se integrar. Significa dizer, em outras palavras, que se estava consciente dessa realidade institucional dos serviços públicos de saneamento básico, como questão constitucional, mas que não era possível ao texto da Constituição, em seus estreitos limites, encerrar a questão, por motivos aparentemente desconhecidos, mas passíveis de compreensão, em virtude da complexidade das situações fáticas e jurídicas encontradas no território brasileiro. Nesse mesmo sentido, SAGÜÉS (2003, p. 490), analisa a questão da “imprevisão voluntária”:

a) imprevisión voluntaria. En tal supuesto, el constituyente asume que hay un tema en el que debe pronunciarse, y no lo hace. La abstención puede motivarse por prudencia, si estima que es preferible el silencio a un pronunciamiento constitucional conflictivo y quizá dañoso, o todavía no madurado, en cuyo caso relega al legislador ordinario la solución del problema, con lo que éste viene a ejercer, en tal caso, una suerte de poder constituyente delegado.¹⁶

Cabe, num segundo momento, verificar a disciplina desse tema no âmbito infraconstitucional, vale dizer, no âmbito do exercício da competência da União na elaboração de diretrizes gerais do saneamento básico.

4 A TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA DISCIPLINA INFRACONSTITUCIONAL

A Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, instaura na ordem constitucional as diretrizes nacionais dos serviços de saneamento básico. Conquanto não seja uma lei complementar, ela estabelece, ainda que na qualidade de diretrizes, parâmetros de atuação para os titulares dos serviços, entre os quais, aprioristicamente, pode-se certificar de que não se insere a União (salvo no caso de Território federal, hoje inexistente no federalismo brasileiro).

Todavia, ao longo do texto, observa-se que a Lei vacila quanto à indicação explícita de quem seria o titular; nesse sentido, vê-se alusões indiretas da Lei relativas à titularidade municipal nos arts. 11, § 4º¹⁷; 12, § 1º, inc. V¹⁸; 14, inc. I¹⁹; 15, parágrafo único²⁰; 17, *caput*²¹;

seguintes termos: “A tese é a seguinte: se a lei não disse, é porque não quis dizer. Ainda mais em se tratando de direito público, como é o caso do Constitucional.”

¹⁶ No português: “a) imprevisão voluntária. Neste caso, o constituinte assume que há um tema sobre o qual deve se pronunciar, e não o faz. A abstenção pode motivar-se por prudência, se estimar que é preferível o silêncio a um pronunciamento constitucional conflitivo e quicá danoso, ou então não maturado, em cujo caso relega ao legislador ordinário a solução do problema, com o que este vem a exercer, em tal caso, uma espécie de poder constituinte delegado”.

¹⁷ Art. 11. [...]. § 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

¹⁸ Art. 12. [...]. § 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos: [...] V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

¹⁹ Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por: I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;

18, *caput*²²; 23, § 1º²³; e 48, inc. XI²⁴. Por outro lado, em relação aos Estados, a Lei é mais comedida, apenas mencionando de forma clara a possibilidade de prestação por entidade estadual no art. 16, inc. I²⁵.

Em suma, a princípio, a Lei nº 11.445/07 não teria sido explícita quanto a quem seria o titular dos serviços; o Poder Legislativo Federal teria respeitado o “silêncio eloquente” deixado pelo Constituinte nos arts. 25, § 1º, e 30, inc. V, deixando apenas um “discreto sussurro” no sentido da titularidade municipal. Aliás, a indicação indireta da titularidade municipal faria todo o sentido por força do princípio fundamental da predominância das peculiaridades locais e regionais, previsto no art. 2º, inc. V²⁶, da Lei.

Ocorre que a Lei, em virtude de trazer as diretrizes dos serviços de saneamento básico, apresentou regras estruturais relativas a esses serviços as quais, de forma silogística e obtusa, servem para identificação, por exclusão e com bastante segurança, da titularidade dos serviços em certas situações bem específicas. A esse respeito, merece destaque o art. 3º, inc. I, *in verbis*:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: 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;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

²⁰ Art. 15. [...]. Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o *caput* deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

²¹ Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.

²² Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

²³ Art. 23. [...]. § 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

²⁴ Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes: [...]; XI - estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

²⁵ Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por: I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

²⁶ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: [...]; V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Uma interpretação literal (gramatical e lógica) do dispositivo supracitado faz transparecer um regime bastante tranquilo no tocante à estruturação dos serviços de saneamento básico. Em primeiro lugar, a Lei nº 11.445/07 estipula que sob o nome de saneamento básico estão compreendidos os **serviços** (inclusive infraestruturas e instalações operacionais) de: **1.** abastecimento de água; **2.** esgotamento sanitário; **3.** limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e **4.** drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Assim, deve-se falar em **serviços de saneamento básico**, divididos, a princípio, em quatro espécies (vertentes ou componentes).

Em seguida, não se limitando a apresentar a tipologia dos serviços de saneamento básico, o art. 3º também vai definir cada uma das componentes. E, para as quatro espécies, respeitadas suas características específicas, a Lei nº 11.445/07 usa a mesma técnica legislativa, indicando que cada uma delas seria constituída por – ou um conjunto de – **atividades** (e respectivas infraestruturas e instalações operacionais, em simetria com o teor do inciso I). Aliás, para manter a fidedignidade à interpretação literal, o legislador traçou duas fórmulas, uma para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e outra para os de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Naquelas, observa-se no final da conceituação uma ideia de encadeamento ou sequência de **atividades**; nestas não – e talvez por essa razão tenha o legislador optado por valer-se para estas da expressão “conjunto de”, e não de “constituído por”, como o fez para aquelas.

Ou seja, somente é possível falar em serviço de abastecimento de água se este for “constituído pelas atividades” que vão “desde a captação até as ligações prediais”, ou no serviço de esgotamento sanitário quando “constituído pelas atividades” que vão “desde as ligações finais até o seu lançamento no meio ambiente”. Já para as outras componentes, embora elas em si não tragam uma noção de encadeamento, a legislação aparentemente optou por uni-las dentro de uma mesma síntese de serviço público, devendo ser tratadas as atividades como um conjunto.

Ademais, ainda que se pusesse em cheque as conclusões alegando-se que a interpretação adotada não seria adequada, os métodos de interpretação adotados também vão

ao encontro da interpretação teleológica ou finalística pretendida pela própria Lei nº 11.445/07. Isso porque a Lei arrola, no art. 2º, inc. II,²⁷ como outro de seus princípios fundamentais, o da integralidade, que confirma as conclusões apresentadas ao propor a compreensão em conjunto das atividades de cada um dos serviços, de modo a propiciar a eficácia das políticas.

Ora – se poderia perguntar –, mas que relevância teria essa constatação óbvia?

Enquanto compreendido cada conjunto de atividades como uma unidade de serviço, deterá a titularidade de qualquer dos serviços públicos de saneamento básico o ente federativo que assumir todas as atividades constituintes, bem como possuir as respectivas infraestruturas e instalações operacionais. Nesse sentido, de modo genérico, poder-se-ia afirmar que, *a contrario sensu*, **quem não assumir todas as atividades nem possuir as respectivas infraestruturas e instalações operacionais não pode ser titular dos serviços.**

Acontece que, especialmente para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, não há em muitos municípios²⁸, especialmente na região do semi-árido, corpos hídricos nem fontes de águas subterrâneas que possam tanto servir para a captação de água quanto para o lançamento final dos efluentes. Para além de escassez, também se observa situações locais de contaminação ou de condições fisiológicas da água que impedem sua utilização para consumo humano. Diante de tais condicionamentos, não é incomum encontrarmos situação em que a captação de água ocorra em um município, o tratamento da água em outro, e a distribuição num terceiro.

A Lei nº 11.445/07 não resolveu de uma vez o problema e, diante do exposto, nem poderia, tanto porque não poderia tratar de matéria constitucional, no caso a definição da competência material para prestação dos serviços de saneamento básico, apesar da possível compreensão de que o “silêncio eloquente” poderia tratar-se de uma delegação ao legislador, quanto também devido à natureza da competência, tratando de serviço público cuja caracterização e legitimação assume perfil complexo. Em todo caso, não seria legítimo à União estabelecer, no âmbito de diretrizes gerais, a solução definitiva que a própria Constituição entendeu por bem deixar intocado ou não conseguiu fazer.

²⁷ Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: [...]; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

²⁸ As referências aqui são feitas pelo conhecimento dos autores da situação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios cearenses.

Aliás, a própria Lei nº 11.445/07 ficou a par dessa problemática, tanto que estabeleceu um capítulo específico para o que chama de prestação regionalizada. Nos termos do art. 14 da mencionada lei:

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;

II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;

III - compatibilidade de planejamento.

Contudo, em pelo menos duas passagens, a referida lei permite inferir que privilegiou o modelo de gestão associada dos serviços de saneamento básico, aparentemente entre os diversos municípios de uma região, confirmando o “discreto sussurro” já evidenciado, conforme se vê no Capítulo II, que trata do exercício da titularidade, bem como no Capítulo III, que trata da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico:

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

[...]

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal; _

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços.

Torna-se pertinente proceder a uma breve análise da disciplina constitucional em torno da gestão associada. O art. 241 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 (possivelmente a principal emenda da reforma da administração pública),²⁹ previu a chamada gestão associada de serviços públicos, associando a ela dois instrumentos, a saber, os consórcios públicos e os convênios de cooperação. A Lei nº 11.107,

²⁹ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

de 6 de abril de 2005, regulamentou o dispositivo, fazendo uma distinção ontológica bastante forte entre esses dois instrumentos: os consórcios públicos configurariam uma nova entidade, de caráter plurifederativo (pertencente a mais de um ente da Federação) e de cunho autárquico (se de direito público) ou associativo (se de direito privado); já os convênios de cooperação manteriam a natureza meramente contratual, consubstanciando acordos de vontade em torno da prestação compartilhada de serviços públicos.³⁰

A princípio, não haveria problemas com a aplicação do art. 241 da Constituição Federal para as atividades de saneamento básico. No entanto, quando a prestação do serviço ultrapassa o mero interesse local, seja por tratar-se de prestação que envolve o compartilhamento de infraestruturas, em decorrência da não-ocorrência de todas as fases do serviço dentro do âmbito territorial do município, dotando-o, por isso mesmo, de interesse supralocal, seja por tratar-se de região metropolitana instituída nos termos previstos no § 3º do art. 25 da Constituição Federal, não se pode ignorar o conflito das prescrições normativas encontradas internamente na Lei nº 11.445/07, bem como com as leis complementares instituidoras das regiões metropolitanas e, por conseguinte, remontando à própria Constituição.

O art. 241 da Carta Magna, por estabelecer instrumentos pactuados para gestão associada de serviços públicos, não possui o condão de definir titularidade de serviços. Ela é vazia de conteúdo, permitindo que aquele que já seja o titular dos serviços possa convocar outros entes federativos para auxiliá-lo. Em outras palavras, a definição do titular é prévia ao estabelecimento de consórcios ou convênios de cooperação. Portanto, a simples preferência da Lei nº 11.445/07 para a gestão associada de serviços públicos não significa que todas as situações poderão ser assim contempladas.

Apresenta-se, a seguir, uma situação concreta para confirmação do entendimento ora esposado.

5 UM EXEMPLO PARA DEMONSTRAR A DIFICULDADE

Somente para ilustrar, no Estado do Ceará, a complexidade dos problemas decorrentes da criação da Região Metropolitana de Fortaleza supera a simples dúvida sobre a competência – se estadual ou municipal – da prestação do serviço.

³⁰ Para uma proposta de teoria geral da gestão associada de serviços públicos, cf. MELO, 2012.

O abastecimento de água da capital dá-se através de um sistema integrado e a Estação de Tratamento de Água que o serve, denominado de ETA Gavião, em homenagem ao açude em que é captada a água, localiza-se no Município de Pacatuba.

A água proveniente dessa ETA atende aos municípios de Maracanaú, Fortaleza, Caucaia e Eusébio. Ou seja, a captação e tratamento da água ocorrem em um município, o transporte da água tratada perpassa todos os municípios citados (que são limítrofes) e a distribuição serve apenas aquelas quatro municipalidades (ou seja, a água tratada em Pacatuba não serve a própria região). Há integração inclusive em nível de distribuição de água tratada, pois o sistema de abastecimento de Fortaleza chega a adentrar nos Municípios de Maracanaú e Caucaia. Assim, afora as dúvidas sobre a competência para prestar os serviços públicos de saneamento básico nas regiões metropolitanas, ainda há que se perquirir sobre as zonas cinzentas existentes no caso de prestação do serviço cuja infraestrutura é compartilhada, os chamados **sistemas integrados**.

Em tese, caso se aceitasse a tese da titularidade municipal sem maiores discussões, cada um desses municípios poderia dizer-se competente para organizar e prestar os serviços de saneamento básico, no exercício da competência constitucional prevista no art. 30, inc. V, da Constituição, cada um no limite de sua atividade (parcial) de saneamento básico. Chegaria ao absurdo de o Município de Pacatuba, no qual há a captação e o tratamento da água, ter a liberdade de estabelecer o preço de venda da água tratada para os demais municípios, sujeitando as demais municipalidades a seu arbítrio.

A simples alusão à possibilidade de gestão associada de serviços públicos não resolve o problema, porquanto, considerada a natureza pactuada de seus instrumentos, sempre haverá a possibilidade de encerramento da associação.

No caso específico, entretanto, trata-se de região metropolitana, definida em Lei Complementar estadual, e aí a questão não é tão simplória como possa parecer. Adianta-se não haver solução pronta para o caso. Afora uma ou outra particularidade, a situação se repete em outras regiões metropolitanas do país, como em Recife, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro. A seguir, enfrenta-se o problema das regiões metropolitanas.

6 A NATUREZA METROPOLITANA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A par das discussões políticas em torno da competência constitucional para prestação do serviço, a Lei nº 11.445/07, embora não pudesse defini-la, adentrou no assunto de modo evidentemente conflitante com o restante do ordenamento jurídico. Compreender o direito em

sua dimensão sistemática significa entendê-lo como um conjunto de prescrições jurídicas³¹ interligadas, harmônicas e compatíveis entre si (MACHADO, 2000, p. 139-140).

A relevância prática dessa dimensão sistemática das normas, espécies de prescrições jurídicas, que integram o ordenamento, é que não se pode admitir qualquer tipo de incongruência ou antinomia entre seus elementos. A norma, uma vez integrante de um sistema jurídico, não pode ter a si atribuído um significado que importe em incoerência interna do ordenamento jurídico. Uma vez constatada uma incongruência ou uma antinomia, deve-se privilegiar a interpretação que a elimine.

No caso da Lei nº 11.445/07, identifica-se uma antinomia entre prescrições de hierarquia diferente, ou seja, entre a Constituição e a referida lei; essas normas possuem o mesmo âmbito de validade³² ou, no dizer do Professor Hugo de Brito Machado, o mesmo suporte fático.

A prescrição normativa que induz o intérprete a concluir que a titularidade do serviço público de saneamento básico pertence sempre aos municípios choca-se frontalmente com a previsão constitucional que admite que os estados podem instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas com a finalidade de integrar, organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum.

Na classificação de MACHADO (2000, p. 141), essa é uma antinomia solúvel, pois pode ser superada por um dos critérios existentes. No caso, pode-se perfeitamente vencer tal antinomia com o auxílio do critério hierárquico.

É necessário evidenciar que, pelo fato de a Lei nº 11.445/07 não ter explicitamente tratado da questão da titularidade do serviço, não significa adotar a posição de que isso retrata a incompletude do ordenamento. A Lei não o fez pela impossibilidade de abordar matéria privativa constitucional. Da mesma forma, não poderia ser taxativa com relação a esse assunto sob pena de expressamente ferir o princípio federativo, dada as diversas realidades existentes no Brasil.

Entretanto, o fez de maneira implícita ao adotar como única possibilidade a prestação regionalizada, através da união dos municípios interessados, ferindo de morte o dispositivo constitucional que trata da instituição das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por meio de lei complementar editada pelos estados.

³¹ O Professor Hugo de Brito Machado adverte quanto ao uso corriqueiro da expressão norma jurídica em vez de prescrições jurídicas, da qual são espécie.

³² Para Bobbio, a antinomia só se apresenta se as normas possuem o mesmo âmbito de validade (espacial, temporal, pessoal e material).

Tampouco há que se falar em lacuna do ordenamento jurídico, no tocante à titularidade do mencionado serviço. O que houve foi a intenção de se preservar diferentes soluções em número correspondente às diversas realidades existentes no País.

Nesse sentido, entende-se deva ser adotado o significado que permita admitir a competência municipal para prestar o serviço de saneamento básico, seja de modo isolado, seja através da prestação regionalizada prevista no art. 241, da Constituição, desde que não se trate da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, sob pena de retirar completamente a eficácia da norma contida no art. 25, § 3º da Constituição Federal.

Indo mais adiante, ousa-se defender que, para a caracterização da legitimidade da organização, do planejamento e da execução do serviço de modo integrado, é necessária a instituição regular da região metropolitana pelo estado-membro, com a edição da lei complementar respectiva, a fim de que possa restar demonstrado o interesse comum. Do contrário, não havendo essa declaração de interesse por parte do estado, fica possibilitada a reunião dos entes municipais, através das formas permitidas para a gestão associada, convênio ou consórcios públicos. Tal arranjo não exclui a participação do estado, no entanto fica reconhecida a competência municipal para a prestação do serviço.

7 A PRESERVAÇÃO DA COERÊNCIA DO ORDENAMENTO COMO FUNDAMENTADORA DA ÚNICA SOLUÇÃO POSSÍVEL PARA A QUESTÃO INTERPRETATIVA

Entre as opções existentes para se afastar a antinomia demonstrada, através do critério hierárquico determina-se a prevalência da norma constitucional em desfavor das prescrições existentes na Lei nº 11.445/07.

Entretanto, dada a diversidade proporcionada pela realidade brasileira, demonstra-se que a melhor solução não é afastar simplesmente os dispositivos apontados da Lei nº 11.445/07, a fim de considerá-los sem validade jurídica.

O significado normativo deve ser compreendido caso a caso, considerando a realidade de cada município ou de cada grupo de municípios brasileiros, sempre buscando dar aos dispositivos um significado compatível com a Constituição Federal, a fim de dotar a referida norma de uma interpretação que não torne letra morta o dispositivo constitucional que trata da instituição das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas.

Deve, portanto, ser excluído do ordenamento jurídico determinada interpretação da lei, mas não o seu texto. Segundo MACHADO (2000, p. 143),

Realmente, como a norma jurídica geralmente admite mais de uma interpretação, pode ocorrer que uma dessas interpretações possíveis a coloque em conflito com a Constituição, enquanto outra não o faça. O órgão estatal incumbido do controle de constitucionalidade, então, declara válida apenas aquela interpretação que não cria o conflito, e assim suprime a antinomia pela prevalência da norma superior, declarando inconstitucional aquela interpretação que não cria o conflito, e assim suprime a antinomia pela prevalência da norma superior, declarando inconstitucional aquela interpretação da norma inferior geradora do conflito.

Assim, entende-se que sempre que a interpretação dos dispositivos legais levar à desconsideração de norma instituidora de uma região metropolitana, deve-se preferir a interpretação que privilegie o artigo 25, § 3º, da Constituição Federal.

Observe-se que não há necessidade de se entrar na discussão sobre a (in)existência de hierarquia entre lei ordinária e a lei complementar, bastando interpretar-se a Lei nº 11.445/07 de modo que o sentido de suas prescrições jurídicas permita tanto a compreensão do art. 25, § 3º, como do art. 241, ambos da Constituição. Outro não pode ser o entendimento, uma vez que não se concebe contradição entre normas constitucionais.

Deve-se privilegiar o entendimento que os municípios são titulares dos serviços públicos de saneamento básico, compreendidas as competências relativas à prestação, organização, regulação e fiscalização dos serviços, sempre que todas as etapas do serviço possam ser realizadas integralmente dentro de seu espaço geográfico, de modo a demonstrar a predominância do interesse local e desde que o estado-membro respectivo não tenha instituído região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, quando fica demonstrado o interesse comum.

Remanesce a possibilidade de os serviços públicos de saneamento básico serem prestados mediante gestão associada, através de convênios de cooperação e consórcios públicos, de acordo com o art. 241 da Constituição Federal, sempre que houver interesse dos entes federados e afastada a instituição de região metropolitana, microrregiões ou aglomerações urbanas, nos termos da competência constitucional prevista no art. 25, § 3º.

Conclui-se, portanto, que a Lei nº 11.445/07 trouxe mais incoerência ao sistema normativo brasileiro do que propriamente colmatou uma suposta lacuna existente, com relação à incerteza sobre a competência constitucional para prestar o serviço de saneamento básico.

Permanece a discussão acerca dos efeitos que essa constatação produz na vida cotidiana dos indivíduos que necessitam do referido serviço, com sérias conseqüências práticas, até que o Supremo Tribunal Federal conclua o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade que questionam a instituição de regiões metropolitanas, vide a ADI-1.842.

Não há lacunas no ordenamento jurídico brasileiro no que concerne à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, mas uma intencional obscuridade constitucional, cuja finalidade maior foi manter o respeito às diversas realidades existentes, evitando assim problemas práticos de difícil solução.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, constatou-se que a Constituição, no conflito de competências materiais entre estados-membros e municípios, notadamente em torno da titularidade dos serviços de saneamento básico, deixou um “silêncio eloquente”, ciosa de que a solução não poderia ser dada por aquela via.

Ademais, a interpretação do material infraconstitucional permite inferir que se previu situações nas quais há uma espécie de impossibilidade de titularidade municipal, qual seja, quando se tratar de sistemas integrados, nos quais as atividades que integram determinado serviço passam por mais de uma região municipal.

Por fim, viu-se que essas situações são corriqueiras em regiões metropolitanas, confirmando a tese da titularidade estadual nessas hipóteses, para manter a coerência do ordenamento jurídico brasileiro.

Buscou-se, através deste trabalho, em vez de encerrar debates, fazer exatamente o oposto. Provocar a reflexão e a discussão nesse tema, especialmente no contexto do processo decisório na Corte Constitucional pátria, é salutar e deve ser estimulada, pois propõe a rediscussão das bases científicas em que se está firmando o controle jurisdicional. Há muitas variáveis em torno do tema da repartição de competências entre os entes federativos, com reflexos para os serviços públicos, que não podem simplesmente passar despercebidas. Deve-se, portanto, reavivar o assunto para apresentar bases mínimas de coerência no ordenamento.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: UnB, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 mar. 2012.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007. Disponível em: <<http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 30 mar. 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourem. **As lacunas e o silêncio eloqüente**. Brasília: BDJur, 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/32477>>. Acesso em: 8 out. 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A titularidade dos serviços públicos de saneamento ambiental. **II Fórum Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público – Saneamento Ambiental**. Florianópolis, 16 e 17 de junho de 2011.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MELO, Álisson José Maia. Gestão associada para a regulação da prestação dos serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Coleção ambiental. São Paulo: Manole, 2012.

OLIVEIRA, Daniela Bogado Bastos de. Características constitucionais do município e seu papel na proteção da ambiência conforme o sistema de repartição de competência: a possibilidade do licenciamento ambiental municipal. **Revista de Direito e Política**, v. 10, 2006.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. Reflexiones sobre la imprevisión constitucional. **Estudios constitucionales**: Revista del Centro de Estudios Constitucionales, año 1, n. 1, Universidad de Talca, Santiago, Chile, 2003, p. 487-499.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.