



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Grupo Temático 2. Água, Saúde e Direitos Humanos - 2.2. 10 anos da Política Nacional de Saneamento.

A CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 50, §3º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ SOBRE A TITULARIDADE DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO EM REGIÃO METROPOLITANA

Maria Carolina Chaves de Sousa

Engenheira Ambiental pela Universidade do Estado do Pará – UEPA e Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Docente do curso de Direito da Faculdade Metropolitana da Amazônia – FAMAZ.

E-mail: mary.carolina@gmail.com

1. RESUMO

A formação das regiões metropolitanas está ligada ao intenso crescimento urbano que se dá a partir do aparecimento de núcleos urbanos. Em torno destes, outros núcleos vão se agregando, formando um único aglomerado com relações e interações mútuas, fenômeno chamado de conurbação. Para melhor organização, planejamento e execução dos serviços básicos e essenciais à população, o estado lança mão da formação de uma área de congregação de municípios limítrofes, através de lei complementar. Dentre os serviços básicos, está o saneamento básico, que relaciona-se com qualidade de vida, saúde e proteção do meio ambiente. Neste trabalho procurou-se apresentar, através de revisão bibliográfica, a importância do saneamento básico e as legislações pertinentes ao tema, de quem é a competência pela prestação do serviço e o debate acerca da titularidade do serviço em região metropolitana. Finalmente, são apresentadas as correntes doutrinárias e votos dos ministros do STF no julgamento de ADI relacionada ao tema e analisa-se como o estado do Pará firmou posicionamento, através de lei, sobre a questão. Concluiu-se que o artigo 50, §3º da Constituição do Estado do Pará constitucional pois manteve a autonomia municipal frente à região metropolitana e, por conseguinte, sua titularidade sobre os serviços de saneamento, e a Lei 9.507, com fito de criar a região metropolitana de Belém, apresentou a necessidade de criação de um conselho integrado entre estado e municípios, porém ainda sem regulamentação. Assim, o legislador estadual atuou conforme os preceitos constitucionais e em alinhamento com os posicionamentos doutrinários e judiciais majoritários.

Palavras-Chave: Serviço de Saneamento Básico. Autonomia Municipal. Constitucionalidade.

2. INTRODUÇÃO

A cidade de Belém é mais uma das metrópoles brasileiras em franca expansão, porém sem planejamento adequado e que, conseqüentemente, sofre diversos problemas de ocupação e infraestrutura urbana. Apesar de existirem legislações e estas estarem em plena vigência, elas não estão sendo observadas de fato e, tampouco, surtem efeitos práticos na produção e ocupação sustentável do espaço na cidade.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

O saneamento, um dos serviços básicos à população e essencial à saúde, deveria ser um compromisso assumido como prioridade básica dos governantes porque, além de prevenir doenças e proporcionar mais qualidade de vida para a população, é fonte atrativa de outros investimentos. Essa falta de prioridade em implantar na cidade um completo e eficiente sistema de saneamento reflete-se em problemas para a população como a proliferação de doenças de veiculação hídrica, enchentes, falta de água, etc.

O processo de urbanização, que gerou todo o quadro acima relatado no espaço onde está a cidade de Belém, também contribuiu para que novos espaços fossem sendo criados e se expandissem até o ponto de praticamente unirem territórios. Assim, para melhor organização e planejamento da execução dos serviços básicos, a Constituição Federal facultou aos estados a possibilidade da criação da região metropolitana.

Com isso, a mesma Carta Magna conferiu poderes para o ente federativo estatal dispor, da forma que lhe for convencional, sobre a competência para atuação nos serviços de interesse comum, dentre eles, a titularidade do serviço de saneamento básico. O estado do Pará manteve a autonomia dos municípios integrantes da região metropolitana, porém, outros estados dispuseram de forma diversa e hoje os referidos dispositivos estão em análise de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

Neste trabalho, debater-se-á sobre a constitucionalidade do dispositivo do estado do Pará, abordando as correntes doutrinárias existentes acerca da competência dos entes federativos em sede de região metropolitana e como a Suprema Corte Nacional manifesta-se sobre o imbróglio.

A metodologia deste trabalho é de cunho bibliográfico, com levantamento de dados junto a livros doutrinários da área do Direito, e da legislação vigente referente à competência dos entes federativos e saneamento básico, além de decisões judiciais e votos dos ministros da Corte Superior do país acerca da temática.

3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SANEAMENTO BÁSICO

3.1. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ARTIGO 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A DIGNIDADE HUMANA

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 é a legislação magna do país, dentre todas que foram editadas, que trouxe a inovação de um capítulo exclusivo com o tema Meio Ambiente. Porém, para que o art. 225 tivesse a configuração no qual hoje é encontrado, outros dispositivos constitucionais são de grande relevância para entender a necessidade de se desenvolver um país de forma sustentável e garantir sadia qualidade de vida à população.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é o da dignidade humana (art. 1º, III, CFRB/88). Trata-se do valor do homem como um fim de si mesmo, tornando-se um axioma da civilização ocidental (SEGADO, 1994 apud BARCELLOS, 2006, p. 104).

A ideia de dignificação do ser humano passou por quatro importantes momentos dentro da história, iniciando-se pelo Cristianismo, quando Jesus Cristo mencionava que a salvação era uma opção de cada homem, valorizando o indivíduo. Com o advento do Iluminismo, o homem tornou-se o centro do sistema de pensamento, deslocando o fator religioso desse eixo. Assim, o desenvolvimento teórico do Humanismo, nessa época, trouxe



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

relevantes discussões à ideia de dignidade humana. Immanuel Kant, em seguida, apresenta a noção mais consistente da natureza do homem e suas relações consigo, com o próximo, com as suas criações e a natureza (BARCELLOS, 2006, p. 107). É dele a ideia do homem como um fim em si mesmo.

Para o estudioso, conforme alude Barcellos (2006), o homem não deve ser uma função do Estado ou da Nação, como ocorria no movimento absolutista, sendo o Direito e o Estado que deveriam organizar-se para o bem-estar coletivo. A partir desse momento é que esse paradigma é lançado e absorvido pelo mundo ocidental, apresentando-se em diversas Constituições (BARCELLOS, 2006).

O último e mais importante momento para a consolidação da ideia de dignidade da pessoa humana é após o fim da Segunda Guerra Mundial, quando, após todas as atrocidades cometidas contra determinadas populações na Europa, a dignidade da pessoa humana ganhou proporção internacional e transformou-se em princípio norteador de todo e qualquer ordenamento jurídico e de atuação de organismos internacionais no mundo.

No campo das discussões jurídicas, o princípio da dignidade humana é explicado por várias correntes, dentro do jusnaturalismo e do juspositivismo. No Direito Natural, explica-se como um princípio informado por valores inerentes ao ser humano em um estado de natureza, originários e inalienáveis. Nessa concepção, desenvolvida por John Locke; o indivíduo, dentro do estado de natureza, sem qualquer intervenção do Estado, não poderia alienar seus direitos “naturais” ao Estado, como queria o Estado Absolutista dentro da noção apresentada do “contrato social” (GARCIA, 2005, p.1).

Após o período de domínio da concepção natural do direito, a corrente juspositivista foi abraçada e, com isso, a ideia do que venha a ser dignidade da pessoa humana atrela-se a uma estrutura normativa. Assim,

as normas, em especial as de estrutura principiológica, como a dignidade humana, devem ser integradas por valores supralegais e transcendentais que alicerçam e estruturam o sistema jurídico, os quais em nada se confundem com uma ordem natural pressuposta (LARENZ, 1997 apud GARCIA, 2005, p. 2).

Mesmo que a concepção atual seja normativa, a dignidade da pessoa humana é intrínseca à existência do homem, constituindo o núcleo dos Direitos Humanos, conforme lição de Lima (2003), ou seja, desde que o homem nasce, tem direitos que devem ser observados pelos diversos Estados para seu desenvolvimento em sociedade. A positivação desse princípio só reforça a sua importância dentro do contexto social.

Mas quais as consequências, dentro de um ordenamento jurídico, da inclusão do referido princípio? Vários são os autores que se manifestam acerca do assunto, porém a abordagem mais completa vem das lições de Floréz-Valdéz. O autor vislumbra quatro consequências, quais são:

Igualdade de direitos entre todos os homens, uma vez integrarem a sociedade como pessoas e não como cidadãos; Garantia da independência e autonomia do ser humano, de forma a obstar toda coação externa ao desenvolvimento de sua personalidade, bem como toda atuação que implique na sua degradação; Observância e proteção dos direitos inalienáveis do homem; Não admissibilidade da negativa dos meios fundamentais para o



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

desenvolvimento de alguém como pessoa ou a imposição de condições subumanas de vida (FLOREZ-VALDEZ, 1990 apud NOBRE JÚNIOR, 2000).

Na Constituição Federal brasileira, o princípio da dignidade humana ganhou status de fundamento da República, sendo necessária sua observância em qualquer decisão e atos dentro do território nacional. No ordenamento pátrio, os direitos fundamentais, garantidos nos artigos 5º e 6º, podendo ser divididos em direitos individuais, políticos e sociais, são aplicações do princípio da dignidade humana dentro da Constituição. Nas palavras de Andrade:

Realmente, o princípio da dignidade da pessoa humana está na base de todos os direitos constitucionalmente consagrados, quer dos direitos e liberdades tradicionais, quer dos direitos de participação política, quer dos direitos dos trabalhadores e direitos a prestações sociais (ANDRADE, 1998 apud BARCELLOS, 2002, p. 111).

Porém, não só de direitos vive um homem. Ele precisa que, além de garantidos seus direitos, ele tenha condições de poder crescer economicamente e ter qualidade de vida, ou seja, ele precisa ter condições de trabalho para promover seu sustento e viver dignamente. O Brasil, como a maioria dos países, adotou o sistema capitalista de produção, consistente em produção de bens e serviços que visam a obtenção de lucro. Não há possibilidade de se atender aos direitos do homem sem proporcionar o seu desenvolvimento econômico.

Como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, II), o desenvolvimento nacional é de suma importância para que seu povo não fique em situação de pobreza e que proporcione condições de vida digna para que a população possa crescer, se desenvolver e contribuir para o desenvolvimento econômico.

O modo de produção capitalista apresenta-se confirmado no título específico sobre a ordem econômica e social (Título VII), mais especificamente tratando sobre os princípios da atividade econômica (Capítulo I).

A dominância do sistema capitalista no Brasil, conforme lição de Derani (2008, p.8), refletiu na Constituição, que protegeu e defendeu os elementos que compõe o sistema dentro dos direitos fundamentais, porém, nossa Carta Magna faz uma caracterização própria do capitalismo, transformando-o em “capitalismo social” ao determinar que a propriedade privada, elemento típico do sistema capitalista, desempenhe uma função social (art. 5º, XXIII).

A ordem econômica nacional está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a existência digna a todos (art. 170, “caput”, CF), aproximando-se do fundamento da dignidade da pessoa humana explicitada no art. 1º. A atividade econômica está baseada na livre iniciativa, porém com abertura para intervenção estatal quando necessário, dentro do princípio da legalidade. A partir das décadas de 1970 e 1980, a preocupação com o meio ambiente, configurada a partir da edição do livro *Limites do Crescimento* (MEADOWS et al., 1972) e da realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, a natureza teve sua importância devidamente reconhecida no sistema econômico capitalista, sendo o direito ao meio ambiente saudável e de qualidade reconhecido como direito de terceira geração. É nesse momento histórico que a ideia de Desenvolvimento Sustentável começa a tomar forma até a edição do Relatório Brundtland, em 1987, que o



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

definiu como aquele “que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade de as futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas” (CMMAD, 1991).

Atendendo a essa nova diretriz mundial, o constituinte nacional englobou como princípio da ordem econômica, a defesa do meio ambiente (art. 170, VI), trazendo à seara econômica, a necessidade de uso racional e sustentável dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento econômico nacional.

A interpretação do art. 170 da Constituição desdobra-se para o capítulo da Ordem Social. Nas palavras de Derani, “não se pode compreender a totalidade da ordem econômica sem a consideração da ordem social” (DERANI, 2008, p. 235). Ainda de acordo com a autora, o Direito é o instrumento utilizado para traçar políticas de agir econômico do Estado e normas para a introdução de políticas sociais, a serem inseridas no seletivo comportamento do mercado (DERANI, 2008, p.79).

O Direito deve atuar assegurando os instrumentos necessários à convivência em sociedade, já que, consoante a lição de Derani, a ordem social tem como base a validade da norma jurídica (DERANI, 2008, p.32). Na Constituição pátria, para que se atinjam os objetivos previstos, o legislador, a partir da consolidação dos direitos fundamentais dentro do Estado Democrático de Direito, apresentou os diversos direitos que o Estado deve garantir para se alcançar e manter o status de bem-estar social. O direito a um ambiente saudável, necessário à qualidade de vida (art. 225, “caput”) está inserido nessa ordem, do qual se transforma de princípio-base da ordem econômica para um fator de desenvolvimento econômico e bem-estar coletivo.

O art. 225 é o único artigo dentro da Constituição que trata do direito da coletividade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sua inserção dentro da ordem social corresponde, segundo Silveira, à ampliação do direito à saúde e ao aprofundamento da análise do direito à vida (SILVEIRA, 2005, p.109). Esse direito que, segundo a doutrina, não deixa de ser fundamental, mesmo não estando elencado no dispositivo correspondente (art. 5º), tem natureza pública e de patrimônio coletivo, ou seja, o meio ambiente é bem de uso comum do povo e é seu dever, juntamente com o Poder Público, defendê-lo e preservá-lo. Sobre essa última afirmação, Derani manifesta-se da seguinte forma:

O fato de se revelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado um patrimônio coletivo conduz à conclusão de que sua manutenção não é só imprescindível ao desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo, mas também a realização da sociedade como comunidade, isto é, com âmbito onde se travam relações entre sujeitos, voltadas, em última análise, à consecução de um objetivo de bem-estar comum (DERANI, 2008, p. 247).

O direito à sadia qualidade de vida, intimamente ligado com um ambiente equilibrado ecologicamente, também se apresenta como um direito de satisfação individual, porém com reflexos na sociedade, na medida em que esse interesse é comum e sua conquista sobrevém na prática social, ou seja, a partir das interações entre os homens dentro da sociedade.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Porém, chegar ao ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, não é só dever da coletividade, defendê-lo e preservá-lo, estendendo-se esse dever ao Poder Público, ou seja, ao “Estado constitucionalmente organizado, respeitador de uma determinada ordem jurídica, que garante um mínimo de previsibilidade aos seus atos e generaliza o campo de ação de todos os cidadãos” (FERREIRA FILHO, 1990 apud DERANI, 2008, p. 253). Sendo um fim a ser alcançado dentro do Estado de Direito, diversos instrumentos devem ser lançados pelo Estado a fim de observá-lo, tais como, políticas públicas ambientais, ou seja, decisões públicas pautadas no ordenamento jurídico, vislumbrando atender aos enunciados dos incisos do respectivo artigo em estudo, e em manifestações para a participação popular.

3.2. SANEAMENTO: FATOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS CIDADES

O conceito de saneamento é diversificado, em virtude dos diversos ângulos pelo qual o sistema pode ser estudado. Classicamente, a orientação da Organização Mundial de Saúde (OMS) é a de que o saneamento é o “controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeitos deletérios sobre seu bem estar físico, mental ou social”. Esse conceito é trazido à baila por autores como Barros et al. (1995 apud HELLER; REZENDE;HELLER, 2008, p. 67) e Heller (1998, p. 75). Para Heller; Rezende; Heller (2008), “saneamento é um conjunto de iniciativas que visam criar condições adequadas à vida, protegendo a saúde humana, por meio de intervenções do ambiente, no sentido de torná-lo produtor de saúde”.

Porém, circulam entre o meio científico, definições que evidenciam extremos da abordagem sobre o saneamento. A mais restrita, bem representada pela definição contida no Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), datada de 1971, definiu saneamento básico como ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Abordando vários aspectos, surge, em outro extremo, o conceito de saneamento ambiental, que, nos termos de Heller; Rezende;Heller (2008), “incluem ações como o saneamento dos alimentos, das habitações e dos locais de trabalho, além da higiene industrial e o controle da poluição atmosférica e sonora”. Em equilíbrio, apresenta-se a OMS quando, em 1965, preconizava que as normas de planejamento físico mais válidas são as que se apoiam em normas sanitárias e que consideram, portanto, os problemas de saneamento (MOTA, 2003).

O que se sabe é que, independente da abordagem, o conceito de saneamento vem sendo aprimorado com o passar dos séculos e com o avanço nos estudos e técnicas na área. Nas palavras de Borja; Moraes,

A noção de saneamento assume conteúdos diferenciados em cada cultura, em virtude da relação existente entre homem-natureza e também em cada classe social, relacionando-se, nesse caso, às condições materiais de existência e ao nível de informação e conhecimento (BORJA; MORAES, s.n., p. 2-3).

No Brasil, no início, a noção de saneamento esteve agregada à Saúde Pública. A tabela a seguir resume o histórico do saneamento no Brasil e sua íntima relação com a Saúde



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Pública, que depois teve abordagem ampliada ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Tabela 1 - Evolução histórica dos aspectos de Saúde Pública e meio ambiente no setor de saneamento no Brasil.

PERÍODO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Meados do século XIX até início do século XX	<p>Estruturação das ações de saneamento sob o paradigma do higienismo, isto é, como uma ação de saúde, contribuindo para a redução da morbi-mortalidade por doenças infecciosas, parasitárias e até mesmo não infecciosas.</p> <ul style="list-style-type: none">• Organização dos sistemas de saneamento como resposta às situações epidêmicas, mesmo antes da identificação dos agentes causadores das doenças.
Início do século XX até a década de 1930	<p>Intensa agitação política em torno da questão sanitária, com a saúde ocupando lugar central na agenda pública: Saúde Pública em bases científicas modernas a partir das pesquisas de Oswaldo Cruz.</p> <ul style="list-style-type: none">• Incremento do número de cidades com abastecimento de água e da mudança na orientação do uso da tecnologia em sistemas de esgotos, com a opção pelo sistema separador absoluto, em um processo marcado pelo trabalho de Saturnino de Brito, que defendia planos estreitamente relacionados com as exigências sanitárias (visão higienista).
Décadas de 1930 e 1940	<p>Elaboração do Código das Águas (1934), que representou o primeiro instrumento de controle do uso de recursos hídricos no Brasil, estabelecendo o abastecimento público como prioritário.</p> <ul style="list-style-type: none">• Coordenação das ações de saneamento (sem prioridade) e assistência médica (predominante) essencialmente pelo setor de saúde.
Décadas de 1950 e 1960	<ul style="list-style-type: none">• Surgimento de iniciativas para estabelecer as primeiras classificações e os primeiros parâmetros físicos, químicos e bacteriológicos definidores da qualidade das águas, por meio de legislações estaduais e em âmbito federal.• Permanência da dificuldade em relacionar os benefícios do saneamento com a saúde, restando dúvidas inclusive quanto à sua existência efetiva.
Década de 1970	<ul style="list-style-type: none">• Predomínio da visão de que avanços nas áreas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos países em desenvolvimento resultariam na redução das taxas de mortalidade, embora ausentes dos programas de atenção primária à saúde.• Consolidação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), com ênfase no incremento dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água.• Inserção da preocupação ambiental na agenda política brasileira, com a consolidação dos conceitos de Ecologia e Meio Ambiente e a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973.
Década de 1980	<ul style="list-style-type: none">• Formulação mais rigorosa dos mecanismos responsáveis pelo comprometimento das condições de saúde da população, na ausência de condições adequadas de saneamento (água e esgotos).• Instauração de uma série de instrumentos legais de âmbito nacional definidores de políticas e ações do governo brasileiro, como a Política Nacional do Meio Ambiente (1981).• Revisão técnica das legislações pertinentes aos padrões de qualidade das águas.
Década de 1990 até o início do século XXI	<ul style="list-style-type: none">• Ênfase no conceito de Desenvolvimento Sustentável e de preservação e conservação do meio ambiente e, particularmente, dos recursos hídricos, refletindo diretamente no planejamento das ações de saneamento.• Instituição da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97).• Incremento da avaliação dos efeitos e consequências de atividades de saneamento que importem impacto ao meio ambiente.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Fonte: BRANCO (1991); CAIRNCROSS (1989); COSTA (1994); HELLER (1997) e SOARES; BERNARDES; CORDEIRO NETTO. (2002).

Para que a efetividade das ações de saneamento seja assegurada e que beneficie à população, a abordagem deve garantir a interação entre as diversas visões e entender o saneamento como objeto complexo.

A importância dos serviços de saneamento para o meio ambiente e a qualidade de vida da população é percebida nas áreas de urbanização, onde a ausência de tratamento adequado dos resíduos constitui a principal causa de degradação do ambiente e consequente diminuição da qualidade de vida. Segundo Rezende e Paula (20[?]), embora 91% da população urbana sejam atendidos pelos serviços de abastecimento de água, persistem problemas importantes a resolver, tais como a concentração do déficit nas áreas de baixa renda e as elevadas perdas de faturamento, o que revela ineficiências no campo da gestão. No esgotamento sanitário, apenas 50% dos domicílios urbanos têm acesso às redes públicas, e apenas 20% do volume coletado é submetido a algum tipo de tratamento. Quanto à coleta de resíduos sólidos, o índice de cobertura no meio urbano é de 79%, dos quais menos de 30% tem destino final adequado.

Uma definição com abordagem complexa encontra-se na legislação nacional, disposta no inciso I do artigo 3º da Lei 11.445/2007, *ipsis litteris*, abaixo:

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

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

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas 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, infraestruturas 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;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas 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, infraestruturas 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. (BRASIL, 2007).

Os artigos 4º a 7º, da mesma lei, apresentam disposições específicas acerca dos serviços que compõem o saneamento básico, como a não inclusão dos recursos hídricos no rol do inciso I, e as atividades específicas para limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

A Política Nacional de Saneamento Básico, comportada na Lei n. 11.445/2007, foi o resultado da competência da União em dispor sobre diretrizes gerais ao setor, conforme disposição do artigo 21, XX da Constituição. Em seus dispositivos, traz princípios e



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

definições importantes para a gestão do serviço. Como serviço público de caráter essencial, o saneamento constitui responsabilidade do poder público, ou seja, do seu titular, e pode ser executado por agentes públicos ou privados, sendo esse último caso possível através de celebração de contrato entre o titular do serviço e a entidade privada prestadora.

Em integração a essa, editou-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), estipulando normas gerais específicas, com responsabilidade compartilhada do poder público, setor empresarial e sociedade, e com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos mesmos (Artigo 4º). No artigo 5º, o legislador deixou clara a aplicação dos dispositivos da respectiva lei à Política de Saneamento, o que mostra a coerência na política adotada pelo Estado brasileiro quanto ao setor.

Outra política relacionada ao saneamento é a urbana, trazida primordialmente nos artigos 182 e 183 da Carta Magna, e consolidada na Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades). Com o objetivo de regulamentar os dispositivos constitucionais supra e estabelecer princípios, objetivos e diretrizes gerais da política urbana no país, tal legislação exalta a garantia do direito de todos à cidades sustentáveis, diretamente ligada ao cumprimento do direito difuso disposto no artigo 225, entendido como, além de outros fatores, o saneamento ambiental (artigo 2º, I).

Assim, não há como pensar em Planejamento Territorial Urbano, como abordado no tópico anterior, sem observar as condições de habitação, o que inclui as condições de saúde relacionadas à cobertura de saneamento básico. Assim fica compreendido, quando da redação do artigo 3º da tal Política, a competência da União para, entre outras atribuições de interesse, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive saneamento básico (inciso IV).

Como instrumento para o planejamento territorial de competência municipal, o Estatuto das Cidades elenca o Plano Diretor (artigo 4º, III, “a”), que deve englobar, minimamente, nos termos do artigo 42, da Lei 10.257/2001, a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 do Estatuto das Cidades (direito de preempção municipal, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir); e sistema de acompanhamento e controle.

No município de Belém, o primeiro Plano foi aprovado pela Lei Municipal n. 7.603/1993, em atendimento ao disposto no artigo 182, §1º da Constituição. Com a aprovação da Lei 10.257/2001, através do detalhamento dos instrumentos de gestão urbana, bem como a inclusão de novos procedimentos, além da disposição de revisão da lei instituidora do Plano Diretor a cada dez anos, tornou-se necessária a revisão e atualização do Plano de 1993, que foi aprovada através da Lei 8.655/2008.

A inclusão do saneamento, seja ele básico ou ambiental, como um dos fatores de cumprimento das funções sociais da cidade está nos Planos de 1993 e 2008 (artigo 2º, III e 3º, I, respectivamente). No Plano atual, dentro do capítulo III (Da política de infraestrutura e Meio Ambiente), o saneamento foi seccionado e dispôs-se sobre um modelo de Política Municipal de Saneamento Ambiental integrado, com fins de “manter o meio ambiente equilibrado alcançando níveis crescentes de salubridade, e promover a sustentabilidade ambiental do uso e ocupação do solo, visando a melhoria das condições de vida da



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

população” (BELÉM, 2008), o que converge perfeitamente com o objetivo da efetividade do direito ao meio ambiente disposto em âmbito constitucional. Em cada subseção, o Município estabelece deveres a serem cumpridos a fim de garantir a eficiência do saneamento, englobando os quatro serviços já descritos na Política Nacional de Saneamento Básico.

4. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA

4.1. A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS

O Brasil é uma República Federativa e, nas palavras de Silva (2002, p. 71), “quando se fala em federalismo, quer-se referir a uma forma de Estado (...), caracterizada pela união de coletividades políticas autônomas (art. 18)”. Segundo Machado (2000), no sistema federalista, o compartilhamento das competências mostra-se uma tendência, visto que se somente um ente deter todo o poder em determinada matéria, o regime seria unitário.

De acordo com Silva (2002, p.72), o sistema de repartição de competências entre os entes federativos é complexo. A Carta Magna buscou um equilíbrio federativo, a partir da enumeração das competências da União, atribuindo poderes remanescentes aos Estados e indicando expressamente as competências municipais, atribuindo competências comuns e concorrentes entre as três esferas federativas. Sob outro aspecto, a Constituição separa a competência material (exclusiva e comum) e a legislativa (privativa, concorrente e suplementar).

Diz-se material, da competência para atuar administrativamente, ou seja, que cuida da atuação concreta do ente. Já a competência legislativa, refere-se ao poder estatal de editar normas gerais (SANTOS, 1999). Na seara do saneamento, a competência material é comum entre os entes federativos, conforme disposto no artigo 23, IX, tendo como responsáveis a União, Estados e Municípios pela promoção de programas e melhorias nas condições de saneamento básico, sendo possível a cooperação entre os entes, a ser estabelecida em lei complementar (artigo 23, parágrafo único). Em relação à prestação do serviço, a Constituição confere ao Município da titularidade sobre tal serviço, por ser considerado serviço público de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso V.

Em âmbito de legislação infraconstitucional, a Política Nacional de Saneamento Básico não especifica quem é o detentor da titularidade do serviço, pois apresenta os deveres do titular no exercício de seu poder, dando margem, assim, para que a titularidade não seja apenas do município, como referencia a Carta Magna, mas também o Estado, caso comum dentro das áreas consideradas regiões metropolitanas.

4.2. A AUTONOMIA MUNICIPAL

O artigo 1º da Constituição Federal apresenta o município como ente constituinte da República, e o artigo 18 organiza, política e administrativamente, a República Federativa do Brasil em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo todos autônomos. Em relação às constituições anteriormente vigentes, o reconhecimento do Município como ente federativo



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

e sua inclusão dentro da organização da República revela-se como uma inovação trazida pelo constituinte. De acordo com Santos; Tsukamoto,

A mudança político-administrativa imposta pelos constituintes e esperada por toda a sociedade brasileira, (...), reafirma o papel do município estabelecido na Federação de se governar por si mesmo, tendo a liberdade de tomar a atitude que melhor atenda ao seu interesse ou conveniência, nos termos da Constituição. (SANTOS; TSUKAMOTO, s.d., p.9).

De acordo com Silva (2002) e Meirelles (2006), as características da autonomia municipal são a capacidade de auto-organização (elaboração da lei orgânica própria), capacidade de autogoverno, através da eletividade dos representantes políticos (Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais), capacidade normativa própria ou de autolegislação, mediante elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou suplementar, e capacidade de autoadministração (administração própria para manter e restar os serviços de interesse local).

Gilmar Mendes, baseando-se em Baracho, aduz que a essência da autonomia municipal contém primordialmente autoadministração e autogoverno.

Com efeito, a característica do autogoverno traduz (a) independência da administração municipal em relação a outras estruturas organizacionais e (b) o direito reflexo dos administrados de participarem no processo decisório quanto aos interesses locais, como bem apontou o Prof. Gönnerwein, elegendo o poder executivo (prefeito e vice-prefeito) e poder legislativo (vereadores) locais. Por sua natureza, o autogoverno compreende a autonomia política e normativa. De outra sorte, a auto-administração demanda (a) mínimo de competências materiais - incluindo a gestão de seus servidores, patrimônio e tributos – (b) executadas por autoridade, isto é sem delegação, e com responsabilidade próprias (BARACHO, 2008, p.12).

Sendo ente autônomo, o constituinte brasileiro delegou competências aos municípios, sendo eles tanto legislativos quanto de atuação, de forma exclusiva, comum ou suplementar. O artigo 30 atribui aos municípios, a competência para legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal ou estadual no que couber, além da competência para se autorregular. Dentre tais competências, como já foi apresentado acima, a titularidade para operação do sistema de saneamento.

O interesse local, denotado no inciso I do artigo 30, não tem definição unânime entre os doutrinadores. O termo foi inserido pela Constituição de 1988, em substituição ao termo Peculiar Interesse, advindo da Constituição de 1891, que também gerou debates na época entre os doutrinadores, em função da vaga definição que tal termo trazia. Costa (2006, p. 88 apud BACELAR, 2012, p. 171) aduz que “os interesses locais são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito aos problemas dos vizinhos, sendo predominantemente a competência do Município sobre tais matérias”. Para Silva (2003, p. 110 apud BACELAR, 2012, p. 172), interesse local “é, pois, aquele no qual prevalece de modo preponderante o interesse dos Municípios sobre as demais ordens normativas – nacional e estadual (...)”.

Em posicionamento acerca da questão, toma-se o ensinamento de Meireles, que discorre:



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

(...) interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União (MEIRELES, 2003, p.47 apud GABRIEL, 2010).

Assim, o Município, a partir da Constituição de 1988, categorizado como ente federativo, tem autonomia administrativa, governamental, legislativa e organizacional. Porém, com a formação da região metropolitana, quais as implicações à autonomia municipal, principalmente em relação legislativa e administrativa?

4.3. FORMAÇÃO DE REGIÃO METROPOLITANA E DISPOSIÇÃO SOBRE COMPETÊNCIA

A urbanização é um processo que ocorre em âmbito mundial e, nos países em desenvolvimento é ainda mais acentuado, onde a população urbana corresponde a 77% do total e 47,2% do total mundial global (UN, 2003 apud TUCCI; BERTONI, 2003) e ocorre com a transferência da população rural para as cidades desde a segunda metade da década de 1970, período do desenvolvimento industrial desses países (TUCCI, 2002).

No Brasil, esse movimento atingiu todas as regiões. Até a década de 1960, a população rural era a maioria percentual no país, quadro que se inverteu a partir dos anos de 1970, quando, pela primeira vez, a população urbana ultrapassou a rural, alcançando 55,9% do total de residentes no país. Em 1980, a população urbana e rural era de 67,7% e 32,3%, respectivamente, números superados em 1991, quando 75,5% da população residia na área urbana (MOTA, 2003, p.16). Em números atuais, 84,36% da população está em áreas urbanas (IBGE, 2010).

Com esse intenso crescimento urbano que se dá a partir do aparecimento de núcleos urbanos, outros núcleos vão se agregando, forma-se um único aglomerado, através do fenômeno da conurbação. Conforme esse processo evolui, os aglomerados isolados começam a fazer parte do mesmo espaço da cidade. E, assim, a região metropolitana acontece, independentemente da divisão político-administrativa. Uma região metropolitana, então, é o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser atendidas, de modo satisfatório, através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas (GRAU, 1975 apud GUIMARÃES, s.n, p. 2).

As regiões metropolitanas no Brasil têm como marco jurídico a Constituição de 1967, devido “a crescente urbanização brasileira, sobretudo nas metrópoles, os problemas decorrentes de tal processo se tornaram cada vez mais visíveis” (CASTRO, 2006, p. 20-21). O histórico das formações das regiões metropolitanas brasileiras pode ser dividida em duas fases: a primeira, da década de 1970, a formação de aglomerados urbanos desse tipo fazia



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

parte da política nacional de desenvolvimento urbano e estava relacionada ao processo de expansão industrial e à consolidação das grandes cidades. A regulação foi realizada pela Lei Complementar n. 14/1973 e foram criadas, inicialmente, nove regiões metropolitanas, observadas as capitais dos estados e suas áreas de polarização: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Tinham como objetivo, de acordo com Moura et al., ([?], p.2) “à realização de serviços comuns de interesse metropolitano, de modo a constituir uma unidade de planejamento, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo”.

Em um segundo momento, iniciado com a promulgação da Constituição em atual vigência, a mesma facultou aos Estados a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, com fins de melhor organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (artigo 25, §3º). Para estas formas de integração, a Constituição estabelece como requisitos: (i) lei complementar estadual; (ii) agrupamento de municípios limítrofes; (iii) o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução; (iv) no âmbito de funções públicas; e (v) de interesse comum (MENDES, 2008, p. 15). Assim, fica a cargo dos estados a definição das competências e necessidades a serem observadas dentro dos espaços considerados por cada região metropolitana.

Com a formação de uma região denominada metropolitana, cria-se um novo ente estatal?. Com base nas citações seguintes, não se cria um novo ente estatal, mas sim um ente específico, dentro do estado, com poderes e competências diferenciadas para aplicação dos serviços públicos. Para Meirelles (2006, p. 83), as regiões metropolitanas não podem ser encaradas como "entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios", mas tão somente "uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa". Nas palavras de Serrano,

O dispositivo é claro ao definir que a competência da Região Metropolitana insere-se no interior da competência dos Estados da Federação. São instituídas por lei estadual e reguladas pela legislação estadual. Por conseguinte, devemos entender as Regiões Metropolitanas como instâncias administrativas estaduais com regime jurídico próprio, embora não sejam instâncias políticas da Federação (2009).

Em sentido semelhante ao autor supra, Mendes, citando Alves, ensina que:

Pela função da referida lei complementar [que institui agrupamento de municípios], deduz-se que tais regiões deverão ter tratamento constitucional a nível do Estado, perfazendo as bases institucionais de sua criação e funcionamento em face da existência de municípios delas integrantes. Quer dizer também que, uma vez constituídas por lei complementar, a integração dos municípios será compulsória para o efeito de realização das funções públicas de interesse comum, não podendo o ente local subtrair-se à figura regional, ficando sujeito às condições estabelecidas a nível regional para realizar aquelas funções públicas de interesse comum. (ALVES, 2001, p. 57 apud MENDES, 2008, p. 15-16).

Quando da disposição sobre a formação e organização de regiões metropolitanas, cada Estado atribui as respectivas competências sobre os interesses dos municípios aglomerados. Os estados do Rio de Janeiro e da Bahia, por exemplo, transferem as



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

competências dos municípios para o estado, por haver interesses comuns entre os entes municipais, que, sendo assim, devem ser proporcionados e zelados pelo estado. Já o estado do Pará lançou-se divergente de tal corrente, ao manter a autonomia dos municípios aglomerados na região criada pelo ente estadual. Em nível de Carta Magna do Estado do Pará, a Constituição do Estado trata da região metropolitana da mesma forma que a Carta Federal, porém ressaltando a manutenção da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios integrantes (artigo 50, §3º).

Assim, com a autonomia estatal em determinar sobre a organização das regiões metropolitanas, admite-se que o estado tome para si toda a competência sobre as questões recaídas sobre competência municipal? É isso que será debatido a seguir.

5. O DEBATE ACERCA DA TITULARIDADE DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO EM REGIÃO METROPOLITANA

5.1. DOUTRINÁRIO

No campo doutrinário, existem divergências acerca da questão da titularidade do serviço de saneamento dentro do território determinado como região metropolitana. De um lado, uma corrente defende a titularidade do serviço de saneamento pelo estado. Seu principal fundamento é o interesse que o estado detém sobre tais assuntos dentro da região determinada como metropolitana. O estado, através dos poderes conferidos pela Constituição de 1988, especialmente, no art. 25, §3º, os temas de interesses locais que tenham reflexos regionais são de competência compartilhada entre o Estado e Municípios, exatamente através das Regiões Metropolitanas ou das Microrregiões. Ou seja, os assuntos que, primariamente sejam de interesse local, e assim de competência municipal que, por conta do aumento da abrangência para mais territórios municipais, sejam considerados de interesse comum, devem ser efetivados e regulados pelo estado.

Essa corrente é fortemente abraçada e defendida por Barroso (2007), em seu artigo *Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. De acordo com o autor, em função da incapacidade dos municípios, isoladamente, de prestarem os serviços dos quais são titulares para uma grande demanda localizada na área, a solução encontrada pelo legislador foi transferir a competência de prestação de tal serviço à autoridade estadual. Nas suas palavras, “esses serviços deixaram de ser de interesse predominantemente local para transformarem-se em serviços de interesse regional ou estadual” (BARROSO, 2007, p. 13).

A outra corrente apresenta que a região metropolitana deve ser gerida por uma entidade formada pelo estado e pelos municípios atingidos pela determinação legal estatal, não havendo transferência total de competência de um ente para outro, e sim, o ajuste entre as atribuições de cada ente, sem retirada total da autonomia municipal. Esta corrente é suportada pela maioria dos doutrinadores e mais aplicada ao caso concreto, conforme visualizar-se-á no debate judicial em tópico específico.

Acerca do tema, Alves (2001 apud FONSECA, 2006) reforça a necessidade da formação de um Conselho de Desenvolvimento metropolitano, constituído por uma entidade



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

intergovernamental, de caráter administrativo, estabelecendo a relação entre Municípios e Estados.

Segundo Fonseca (2006, p. 187), a criação das regiões metropolitanas não transfere a titularidade da prestação de serviço para os estados, pois, se assim fosse, o texto constitucional faria referência à mudança de titularidade do serviço e não à integração do planejamento e organização.

Mesmo com o conhecimento citado por Barroso (2007) de que os Municípios têm limitações no que se refere à prestação do serviço público de saneamento básico, o constituinte de 1988 não optou pela transferência de competência para outro ente federativo, e sim apresentou mecanismos de cooperação entre os entes públicos e particulares, visando à superação das dificuldades, como convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos ou mesmo a delegação de competência do município para entidades estatais ou particulares, através de concessões (Art. 241). Dentro da Lei 11.225/2007, em consonância com a determinação magna, há a possibilidade de prestação regionalizada dos serviços (artigo 14), que pode ser feita por 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, ou empresa a que se tenham concedido os serviços (artigo 16).

A criação da região metropolitana também não desloca a titularidade dos serviços públicos. Os municípios continuam titulares do serviço, mas tal hipótese amplia a competência para torná-la comum aos estados e municípios, uma vez que a autonomia municipal sobre tais serviços fica condicionada também ao interesse regional.

O debate aqui apresentado ganhou o campo da justiça nacional, com o julgamento da constitucionalidade de legislações estaduais que dispuseram da competência sobre os serviços de saneamento, em suas respectivas regiões metropolitanas.

5.2. JUDICIAL

Em sede judicial, existe a possibilidade de discussão da questão através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), processada no Supremo Tribunal Federal (STF), a instância máxima do Judiciário nacional, com base na Lei 9.896/1999.

A ADI têm como objetivo declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional. De acordo com o glossário do próprio STF, “em outras palavras, é a contestação direta da própria norma em tese” (STF, 2013), podendo ser interposto apenas pelas pessoas legitimadas pela Lei supra (artigo 2º).

Importante fazer um breve panorama pelas mais importantes ADIs interpostas por diversos agentes no STF que debatiam sobre a temática da titularidade do serviço de saneamento em região metropolitana e as conclusões judiciais de cada caso.

5.2.1. Histórico do debate

A primeira ADI de repercussão sobre o tema foi proposta em 1997, pelo então Governador do Estado de São Paulo. Esta ADI, com medida cautelar, de n. 1746, debatia acerca do artigo 293 da Constituição Paulista, que determinou a extinção do contrato de concessão entre o estado e os municípios antes do prazo e a concessão de prazo de até 25 anos



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

aos municípios para que pagassem a indenização devida à Companhia de Saneamento Básico do Estado (SABESP) pela encampação dos serviços de saneamento básico.

Outra ADI de repercussão foi a de n. 2095, com medida cautelar, para combate da Lei 10.931/97, editada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que criou a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos, com redação dada pela Lei 10.292/98, em que a referida agência seria exercida, em especial, na área de saneamento (art. 3º, parágrafo único, alínea “a”).

No STF, tramitam também as ADI 2077, de origem do estado da Bahia, as ADIs 1826, 1842, 1843 e 1906, conexas, de origens do estado do Rio de Janeiro, que discutem a inconstitucionalidade dos dispositivos legais dos respectivos estados acerca da competência estadual sobre o serviço de saneamento básico em região metropolitana.

Quanto à ADI 2077, trata-se de pedido de inconstitucionalidade dos artigos 59, V, 228, §1º, 230 e 238, VI da Constituição do Estado da Bahia com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 007. Pelo artigo 59, inciso V, seria competência estadual organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial". Ademais, seria de competência estadual, instituir diretrizes e prestar diretamente ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda, que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município.

Dentre as ADIs interpostas de origem do estado do Rio de Janeiro, a de destaque é a de n. 1842, interposta pelo Partido Democrata Trabalhista, que requer a suspensão da eficácia da Lei Complementar 87, de 16 de dezembro de 1997, do estado do Rio de Janeiro, que “dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências”, que colocava nas mãos do estado a titularidade do serviço de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Há um debate incisivo sobre o assunto, visto que não há unanimidade entre os ministros do Supremo sobre a competência do ente federativo estadual ou municipal no setor de saneamento básico em área de região metropolitana.

5.2.2. Posicionamentos acerca do tema

Após a rápida explanação acerca de ADIs pertinentes ao assunto que tramitam no STF, faz-se imperioso uma dissertação pormenorizada acerca das correntes jurídicas adotadas pelos Excelentíssimos Senhores Ministros ao votarem sobre as referidas ações, em especial atenção à ADI 1842-RJ, por ter várias ADIs apensas e de ser a de maior repercussão.

As mesmas duas correntes doutrinárias anteriormente apresentadas são as basilares dos votos que respondem a essa questão. A corrente que defende que o estado pode deter a titularidade dos serviços de interesse comum, trazida à baila pelo ex-ministro Maurício Corrêa, baseia-se na redação do artigo 25, §3º da Constituição. De acordo com o ex-ministro,



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. (CORRÊA, 2004, p. 15 - Grifo Nosso)

Ainda em seu voto no julgamento da ADI 1842 e seus conexos, o douto jurista defende que

Não é razoável pretender-se que, instituídos esses organismos, os Municípios que os compõem continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma comunhão superior de interesses, daí por que a autonomia a eles reservada sofre naturais limitações oriundas do próprio destino dos conglomerados de que fazem parte. Seria o mesmo que relegar à total inocuidade a legislação complementar e, por via reflexa, a permissão constitucional, sujeitando toda a população regional a ações ilegítimas de uma ou outra autoridade local. Nesse caso, o Estado assume a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços metropolitanos, com a participação ativa dos Municípios enquanto membros dos Conselhos Deliberativos e coautores do Plano Diretor. A competência municipal acaba mitigada, na hipótese, pela permissão contida no § 3º do artigo 25 da Carta Federal. (CORRÊA, 2004, p. 17 - Grifo Nosso).

Importa frisar que tal corrente, porém, não exclui a participação dos municípios integrantes da região para melhor efetivação dos serviços que passaram a ser de titularidade e responsabilidade do estado. Assim, “nas situações previstas no § 3º do artigo 25 da Carta Federal, os temas de interesses locais que tenham reflexos regionais são de competência compartilhada entre o estado e os municípios”, porém, com controle do estado sobre as questões.

Em análise da matéria acerca do saneamento básico, posiciona-se o mestre, de forma que:

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

(...)

Verificado o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao Estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, resta claro competir ao Estado-membro, com prioridade sobre o Município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum (CORRÊA, 2004, p. 33).

Assim, em voto, o mesmo decidiu pela constitucionalidade dos dispositivos legais instituídos pelo estado do Rio de Janeiro, pois o Estado, com a formação da região metropolitana, atrairia a competência de atuação de áreas em que os municípios detinham plenos poderes de planejamento, organização e execução, sendo um deles o saneamento básico.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Já a corrente oposta, e majoritária, defendida por Joaquim Barbosa (Ministro do STF), Eros Grau, Ilmar Galvão e Nelson Jobim (ex-ministros da Corte Suprema) no julgamento da mesma ADI, aduz que a competência para planejar e executar os serviços pode ser transferida a um órgão metropolitano, com gerência por parte dos municípios integrantes da região instituída como metropolitana e do estado. Em análise pormenorizada dos votos dos eminentes ministros, os mesmos apresentam os fundamentos dessa corrente, apresentadas a seguir.

No julgamento da ADI 1842/RJ, Joaquim Barbosa, defende a autonomia municipal frente à região metropolitana, e defende o suporte coletivo como o titular do serviço para planejamento e atuação dos entes envolvidos na região para sua efetivação.

Com efeito, o estabelecimento de regiões metropolitanas não se contrapõe à autonomia dos municípios que venham a fazer parte de sua estrutura. Assim como não há um número fixo de competências municipais encoberto pelo princípio da autonomia – dadas as condições fáticas que podem transformar os interesses locais em interesses comuns –, não se pode afirmar que municípios metropolitanos possuem uma autonomia menos expressiva que a daqueles não componentes de regiões metropolitanas

Assim, a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinamento da autonomia política dos municípios dela integrantes, materializado no controle e na gestão solitária pelo estado das funções públicas de interesse comum.

Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios envolvidos. (BARBOSA, 2012 - Grifo Nosso)

Em relação à titularidade do serviço, o Exmo. Sr. Ministro é categórico ao afirmar:

Os municípios devem possuir algum poder de decisão, seja diretamente, seja pelo Conselho Deliberativo da região metropolitana, de cuja composição participam representantes seus. Não é o estado o titular das competências referentes aos interesses locais, nem a criação de região metropolitana pode significar acréscimo de competências, a princípio, atribuídas aos municípios. O estabelecimento de um Conselho Deliberativo indica que estados e municípios, em conjunto, devem dispor sobre a exploração dos serviços públicos (Id.).

Em voto, ele reafirma o afrontamento à autonomia municipal quando da transferência de competência para o estado:

Tal incremento de atribuições para o estado, que atinge o cerne da autonomia municipal, sem outorga de nenhuma responsabilidade ao Conselho Deliberativo no tocante à organização e prestação dos serviços e à concessão e permissão de serviços públicos, fere frontalmente a autonomia municipal (Id.).

Assim, em voto, o mesmo decidiu pela inconstitucionalidade dos dispositivos legais instituídos pelo estado do Rio de Janeiro, pois o Estado, com a atração da competência sobre



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

o assunto dentro da região metropolitana, fere a autonomia municipal, o que é vedado pela Carta Magna brasileira.

O posicionamento do ex-ministro Nelson Jobim no julgamento foi em sintonia com o entendimento do ministro Joaquim Barbosa quanto à autonomia municipal e a titularidade do ente federativo estadual sobre o serviço de saneamento básico. Em suma, relativo à titularidade, o ex-ministro argumenta que deve haver um órgão de decisão com representatividade de todos os municípios e um órgão executório, desde que não haja o estado ou o município isoladamente:

(...)

Basta que a instituição e a forma de criação da REGIÃO METROPOLITANA tornem viável essa integração, por meio da criação de órgãos que possibilitem a execução de serviços de interesse metropolitana e as deliberações com a participação dos MUNICÍPIOS. (JOBIM, 2006– Grifo Nosso).

(...)

A atuação do ESTADO somente é permitida diante de uma autorização da REGIÃO METROPOLITANA, tomada no âmbito de seus órgãos deliberativos. A LC extrapola sua competência “procedimental” de funcionamento das REGIÕES METROPOLITANAS. Atribui ao próprio ESTADO funções executivas ou legislativas que caberia ao conjunto dos MUNICÍPIOS envolvidos. Caracteriza-se evidente violação à autonomia municipal e ao art. 25, § 3º, da Constituição. (Id.).

(...)

Sendo assim, sua competência administrativa e mesmo legislativa não é competência regional, mas o somatório integrado das competências municipais. A atribuição de sua competência ou atribuição para o ESTADO MEMBRO configura clara norma inconstitucional que fere o sistema federativo ao restringir demasiadamente a autonomia municipal. (Id.).

Seguindo a mesma corrente, o Excelentíssimo Senhor Ministro do STF Gilmar Mendes, no mesmo processo, manifesta-se de forma a ratificar o entendimento de que a titularidade do serviço não é transferida para o estado, e que a gerência do serviço está na mão de um ente metropolitano, formado entre o estado e os municípios.

Destaque-se que ponto fundamental na constituição da integração metropolitana é o interesse comum, que não se confunde com o simples somatório de interesses locais. Com efeito, a partir de fenômenos como a conurbação, o desatendimento de determinadas funções públicas pode afetar não só aquela comunidade, mas pode atingir situações além de suas fronteiras, principalmente considerando os municípios limítrofes.

(...)

A titularidade do serviço de saneamento básico, relativamente à distribuição de água e coleta de esgoto, é qualificada por interesse comum e deve ser concentrada na Região Metropolitana e na Microrregião, nos moldes do art. 25, § 3º, da Carta Magna, respeitando a condução de seu planejamento e execução por decisões colegiadas dos municípios envolvidos e do Estado.

(...)



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

[...]a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Nesses termos, entendo que o serviço de saneamento básico -no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos - constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participem tanto os municípios compreendidos como o estado federado. Portanto, nesses casos, o poder concedente do serviço de saneamento básico nem permanece fracionado entre os municípios, nem é transferido para o estado federado, mas deve ser dirigido por estrutura colegiada - instituída por meio da lei complementar estadual que cria o agrupamento de comunidades locais - em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes. Esta estrutura colegiada deve regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento do interesse coletivo. (MENDES, 2008 - Grifo Nosso).

A tese de criação de um ente convergente dos interesses estadual e municipais foi a vencedora no julgamento final do caso, realizada em 28 de fevereiro de 2013, tendo como defensores, além dos ministros já apresentados, Ricardo Lewandowski, Teori Zavascki e Rosa Weber (STF, 2013).

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

(...)

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. (STF - ADI: 1842 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

5.3. A AUTONOMIA MUNICIPAL FRENTE À FORMAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA E A CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 50, §3º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

Como já visto no tópico acima, a autonomia municipal é fator de debate teórico da doutrina e dos ministros do STF nos votos apresentados. De acordo com a Constituição, cada ente federativo tem sua autonomia legal e de atuação entre os diversos assuntos, devendo cada ente respeitar os limites de atuação de cada um.

Quando da formação de região metropolitana, a autonomia do município fica mitigada, em função da entrada do estado no planejamento e organização da região, porém mantém-se conservada, afim de que o ente primeiramente competente atue na aplicação dos serviços públicos de sua titularidade, agora em conjunto com o estado e com os outros entes municipais integrantes da área declarada como metropolitana. A não observância de tal implicação pode culminar na declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que assim o fizerem. Nesse sentido, Alves, citando Tavares, se expressa:

O poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para regradar sobre os serviços de interesse regional. Entretanto, mediante um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes complementares e supletivas), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser o titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de interesse local (ALVES, 2001 apud TAVARES, 2011, p. 2-3).

A região metropolitana de Belém foi primeiramente criada pela Lei Complementar 14/1973, que criou mais outras sete regiões metropolitanas em outros estados da Federação. A existência de um conselho deliberativo, com a participação de membros do Estado e dos municípios inclusos na região, foi prevista no artigo 2º. Com a Reforma Constitucional em 1988, a competência para instituir região metropolitana passou a ser do estado, conforme apresentado (artigo 25, §3º).

O artigo 50, §2º da Constituição do Estado do Pará, tem a mesma redação do artigo constitucional federal, trazendo para si a competência de instituição, via lei complementar, da região metropolitana. Em análise do artigo 50, §3º, o constituinte estadual, dentro do capítulo da organização regional, deixa claro que, quando da formação de região metropolitana, os



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

municípios que o integrarem não perderão e nem terão limitada sua autonomia política, financeira e administrativa. Foi uma opção do legislador estadual em manter, sem qualquer restrição, a autonomia dos municípios integrantes da região. Em relação a todo o estudado, vislumbra-se como algo inovador, visto que, dentro do debate acerca do tema, observou-se a tentativa do Estado de trazer a competência e a titularidade dos serviços públicos, incluso o de saneamento básico, para sua esfera.

Em 1995, o estado do Pará promulgou a Lei Complementar 27/95 (vetado pelo governador à época e sancionada pela Assembleia Legislativa) e Lei 9.507 (aprovada pelo Governador), com a instituição da Região Metropolitana de Belém (RMB). Tais legislações também criaram um Conselho Deliberativo, com participação de membros do estado e dos municípios (artigo 2º), com funções que deveriam estar determinadas em decreto, o que até o presente momento, não foi realizado pelo governo estadual.

Focando-se no processo legal de criação da região metropolitana, o estado do Pará obedeceu ao rito determinado pelo legislador nacional. Em estudo aos posicionamentos doutrinários e judiciais dissertados acerca da autonomia municipal e titularidade, a opção de manutenção completa da autonomia municipal frente à formação da região metropolitana não é contrária à Constituição nacional, visto que, a inconstitucionalidade assinalada pela Doutrina e pelo Judiciário é motivada com a transferência da titularidade do serviço de saneamento ao Estado, com a redução da autonomia municipal.

Em análise mais ampla, o estado do Pará adotou apenas a possibilidade de transferência ou regionalização da prestação dos serviços públicos, dentre eles o de saneamento básico, por meio dos consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, prevista no artigo 241 da Constituição Federal, e consolidada de Lei 11.445/2007.

A manutenção da autonomia municipal dentro da Região Metropolitana de Belém demonstra que a titularidade e o planejamento de ações de saneamento básico na referida área, mesmo com a legislação estadual infraconstitucional apontando para a criação do Conselho Metropolitano, o que por si, já está alinhado com a corrente majoritária do STF, a lei maior do estado reforçou a garantia da Carta Magna brasileira aos municípios que forem atingidos pela determinação de formação da região metropolitana, mantendo-os na titularidade dos serviços. O debate sobre a titularidade do serviço de saneamento transcende a questão de competências legais e de ação, mas também atinge a condição essencial que a Constituição imprimiu, dentro do sistema federativo, para a atividade municipal, o que foi reportando ao afirmado acima, respeitado pela Constituição do Estado do Pará.

6. CONCLUSÕES

1. O artigo 225 da Constituição Federal e o Princípio de Desenvolvimento Sustentável são os pilares da proteção ao meio ambiente, seja ele natural ou urbano, e da legislação temática;
2. O saneamento básico é serviço essencial para o desenvolvimento das cidades e deve ser executado e regulamentado de forma a atender os princípios constitucionais ambientais;



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

3. A competência para prestação do serviço público de saneamento básico é dos municípios, determinado no artigo 30, V da Constituição;
4. A formação da região metropolitana visa integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, o que deve ser feita através de Lei Complementar e atinja municípios limítrofes;
5. A autonomia municipal e a sua titularidade para execução dos serviços de saneamento básico dentro da região metropolitana é tema de debate, tanto doutrinária quanto judicialmente, sendo neste último caso, através de ADIs tramitadas no STF;
6. De acordo com os posicionamentos adotados, a titularidade dos serviços de saneamento não seriam transferidos ao estado, mantendo-se na mão dos municípios ou, em uma visão mais ampla, sendo que o planejamento e exercício de tais serviços estariam a cargo de um conselho formado entre membros do estado e dos municípios integrantes da região.
7. O artigo 50, §3º da Constituição Estadual é constitucional, pois manteve a autonomia municipal frente à região metropolitana e, por conseguinte, sua titularidade sobre os serviços de saneamento, e a Lei 9.507, com fito de criar a Região Metropolitana de Belém, apresentou a necessidade de criação de um conselho integrado entre estado e município, porém ainda sem regulamentação. Assim, o legislador estadual atuou conforme os preceitos constitucionais e em alinhamento com os posicionamentos doutrinários e judiciais majoritários.

7. REFERÊNCIAS

BACELAR, Jeferson Antonio Fernandes. *Federalismo, municipalismo e efetividade das leis brasileiras sob a perspectiva histórico-jurídica*: estudo aplicado à lei de combate à poluição sonora de Belém do Pará. Belém: Paka-Tatu, 2012. 316 p.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARBOSA, Francisco (Org.). *Ângulos da água*: desafios da integração. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 366 p.

BARBOSA, Joaquim. Supremo Tribunal Federal. Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842-RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requeridos: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Proferido em 12 abr. 2012. Disponível em: <<http://ebookbrowse.com/794-adi-1842-voto-min-joaquim-barbosa-pdf-d376942731>>. Acesso em 29 nov. 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*: O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 335 p.

_____. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A Nova Interpretação Constitucional*: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2006. p. 49-83.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, ago-out. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em: 20 dez 2012.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

BELÉM. Lei n. 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Diário Oficial [do] Município, Belém, PA, 30 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Constituição Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília/DF. Publicada no D.O.U de 11.7.2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília/DF. Publicada no D.O.U de 8.1.2007 e retificado no DOU de 11.1.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília/DF. Publicado no D.O.U de 3.8.2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842 RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Requerido: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator : Min. Luiz Fux. Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-181 Divulg 13-09-2013 Public 16-09-2013. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807539/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1842-rj-stf?ref=juris-tabs>>. Acesso em 27 ago 2017.

BORJA, Patrícia Campos; MORAES, Luiz Roberto Santos. *Saneamento como um direito social*. [s.l], 17 p. Disponível em: <<http://www.semase.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae125.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2012.

CASTRO, Henrique Rezende de. A Região Metropolitana na Federação Brasileira: estudo do caso de Londrina, Paraná. Dissertação de Mestrado. Paraná. 2006. 162 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.uel.br/projetos/atlasrml/publicacoes/henrique_rezende_RML_UFRJ.pdf> Acesso em: 14 out. 2012.

CARVALHO, Celso Santos; MACEDO, Eduardo Soares de; OGURA, Agostinho Tadashi (Org.). *Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios*. Brasília: Ministério das Cidades/Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2007. 176 p.

CORRÊA, Maurício. Supremo Tribunal Federal. Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842-RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requeridos: Governador do estado do Rio De Janeiro e Assembléia Legislativa do estado do Rio De Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Proferido em 24 fev. 2004. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/793_ADI%201842%20-%20Voto%20Min.%20Mauricio%20Correa.pdf>. Acesso em 29 nov. 2012.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. (Relatório Brundlandt), 1991, p. 29-71.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

DALLAGNOL, Paulo Renato. O licenciamento ambiental municipal: considerações acerca da repartição de competências entre os entes federativos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1264, 17 dez. 2006.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 290 p.

FONSECA, Luciana Costa da. O Direito ao saneamento básico. São Paulo. 2006. 270 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

GARCIA, Emerson. Dignidade da pessoa humana: referenciais metodológicos e regime jurídico. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 719, 24 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6910>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

GABRIEL, Ivana Mussi. O Município na Constituição brasileira: competência legislativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2397, 23 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/14240>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. [s.l.];[s.n.], Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/Regioes_metropolitanas.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2012.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. Saneamento Básico: Os desafios da universalização do saneamento básico no Brasil. In: BARBOSA, Francisco (Org.). *Ângulos da água: desafios da integração*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 66-94.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766&id_pagina=1>. Acesso em: 25 ago. 2012.

JOBIM, Nelson. Supremo Tribunal Federal. Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842-RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requeridos: Governador do estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Proferido em 8 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votjobimadi1842.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 9.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 1031 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 93.

MENDES, Gilmar. Supremo Tribunal Federal. Voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1842-RJ. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requeridos: Governador do estado do Rio De Janeiro e Assembléia Legislativa do estado do Rio De Janeiro. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Proferido em 3 abr. 2008. Disponível em: <<http://ebookbrowse.com/795-adi-1842-voto-min-gilmar-mendes-pdf-d144024904>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

MOTA, Suetônio. *Urbanização e Meio Ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: ABES, 2003. 356 p.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo; DESCHAMPS, Marley; CARDOSO, Nelson Ari. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilMUN04/BrazilMUN04-Moura-p.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2012.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. O Direito brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=161>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

PARÁ. Constituição do Estado do Pará. Diário Oficial [do] Estado do Pará. Publicada no D.O.E de 27 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/leis229478.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

REZENDE, F.; PAULA, T.B. de (Coords). Saneamento: os desafios do setor ea política nacional de saneamento. 20[?]. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte4.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2012.

SANTOS, José Ribeiro dos; TSUKAMOTO, Kimy A. Benefícios da municipalização e desafios para implementar o plano diretor: a experiência de Paraty. [s.d]. Disponível em: <www.ibap.org/10cbap/teses/ribeirokimy_tese.doc>. Acesso em: 1 dez. 2012.

SÉGUIN, Élida. *Direito Ambiental: nossa casa planetária*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. 480 p.

SERRANO, Pedro Estevam. Regime Constitucional das Regiões Metropolitanas. Última Instância. 2009. Disponível em: <<http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/colunas/2609/colunas+ultimainstancia.shtml>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

SILVA, José Afonso da Silva. *O Município na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, pp. 8-9.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, 349 p.

SILVA, Américo. *Direito ao Meio Ambiente e Recursos Naturais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência Ambiental*. 4. tir. Curitiba: Juruá, 2005. 234 p.

SOARES, Sérgio R.A.; BERNARDES, Ricardo S.; CORDEIRO NETTO, Oscar de M. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1713-1724, nov-dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n6/13268.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2012.

SOUSA, Francisco Helder Ferreira de. *O Direito à cidade: meio ambiente urbano e qualidade de vida para os povos ribeirinhos do baixo Amazonas no estado do Pará*. Belém: Paka-Tatu, 2010, 200 p.

TAVARES, Aderruan Rodrigues. O interesse local em face das regiões metropolitanas. 2011. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/seminario/O%20interesse%20local%20em%20face%20das%20regi%C3%B5es%20metropolitanas.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli. Gerenciamento da Drenagem Urbana. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, Porto Alegre, v.7, n.1, p.5-27, 2002.

TUCCI, Carlos Eduardo Morelli; BERTONI, Juan Carlos (org.). Inundações Urbanas na América do Sul. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003. Disponível em: <<http://www.aveagua.org/Manual%20Gestion%20de%20Inundaciones%20Urbanas.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2012.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

**15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO
AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”**