

## Saneamento básico: competências constitucionais da união, estados e municípios

*Pauliane Matias de Castro*

Aluna do curso de Direito da Faculdade de Direito de Patos de Minas do Centro Universitário de Patos de Minas.

*Renata Lelis Cardoso Araújo*

Docente do curso de Direito (UNIPAM)

**Resumo:** O saneamento básico ou o conjunto de medidas que envolvem as diferentes fases do ciclo da água visa a preservação ou modificação das condições do ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde pública. A maior parte das doenças decorre da má qualidade da água utilizada pela população ou da falta de esgotamento sanitário adequado. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), o saneamento básico é o gerenciamento ou controle dos fatores físicos que podem exercer efeitos nocivos ao homem, prejudicando seu bem estar físico, mental e social. Restringe-se ao abastecimento de água e disposição de esgotos, mas há quem inclua o lixo nesta categoria. Outras atividades de saneamento são: controle de animais e insetos, saneamento de alimentos, escolas, locais de trabalho e de lazer e habitações.

**Palavras-chave:** Saúde. Competência. Constituição. Água. Saneamento.

**Abstract:** The basic sanitation or the set of measures involving different stages of the water cycle aims to preserve or changing environmental conditions in order to prevent diseases and promote public health. Most of the diseases occur due to the bad water quality used by local people or the lack of suitable sanitation. According to the World Health Organization (WHO), basic sanitation is the management or control of the physical factors that may cause adverse effects on men, affecting their physical, mental and social well being. It's restricted to water supply and sewage disposal, but some people include the garbage in this category. Other sanitation activities are: control of animals and insects, food sanitation, schools, work and leisure places and housing.

**Keywords:** Health. Ability. Constitution. Water. Sanitation

### 1. Considerações iniciais

Conceituamos saneamento básico como sendo o conjunto de medidas que preserva o ambiente e ao mesmo passo cuida da saúde pública. Dentre estas medidas, estão o abastecimento de água, o tratamento do esgoto sanitário, a coleta de lixo e sua posterior reciclagem, o controle de animais e insetos e a higienização de escolas, locais de trabalho e de lazer e habitações.

Em regra, as atividades desenvolvidas relativas ao saneamento básico tem os seguintes objetivos: controle e prevenção de doenças, melhoria da qualidade de vida da população, melhorar a produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. A água que pode ser consumida com tranquilidade pelo ser humano chama-se água potável, pois ela obedece a certos padrões que a tornam própria para o consumo. Se a água contém compostos nitrogenados, oxigênio consumido e cloretos, ela é considerada poluída. Para o abastecimento de água, a melhor saída é a solução coletiva, excetuando-se comunidades rurais muito afastadas.

O abastecimento das casas funciona por meio do sistema de vasos comunicantes. Os métodos de tratamento da água para adequá-la ao consumo vão desde a simples fervura até a correção de dureza e corrosão.

A carência em saneamento básico é grande e os entes federativos não tomam iniciativas para resolver o problema.

Independente da definição utilizada, o saneamento básico está relacionado as condições de saúde da população. A maior parte das doenças de todo o mundo decorre da má qualidade da água utilizada pela população e da falta de esgotamento sanitário adequado. As doenças mais comuns são a hepatite A, dengue, cólera, diarreia, leptospirose, febre tifóide e paratifóide. O atraso no desenvolvimento das políticas de saneamento por parte dos entes federativos tem como um de seus principais fatores a discussão empreendida por este trabalho.

O estudo ora desenvolvido procura delimitar a competência da União, Estados e Municípios sobre a matéria.

O objetivo principal da pesquisa é definir a entidade federativa competente para a prestação de cada espécie de serviço, conforme o caso.

## **2. Saneamento básico**

O Brasil é um país federativo, com três níveis federados autônomos, cujas competências e responsabilidades são definidas pela Constituição Federal. Com relação aos serviços públicos, estes são prestados diretamente pelo poder público, ou indiretamente, por concessão ou permissão.

Como a Constituição Federal não exige que a matéria sobre saneamento básico seja tratada por lei complementar, as diretrizes podem ser fixadas por lei ordinária. De acordo com o que reza o artigo 21, XX da Constituição Federal, é à união que compete, por meio de lei ordinária, dispor a respeito das diretrizes sobre a matéria.

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”.

A União, inserindo o saneamento na política nacional de gerenciamentos dos recursos hídricos, fixa parâmetros nacionais, no que diz respeito à prestação de serviço.

A constituição de 1988 deixou para a União a maioria das competências legislativas em matéria de águas. Deste modo, caberá à União “instituir diretrizes” sobre saneamento o que não significa dizer que a União esteja autorizada a exaurir o tema, de modo a esva-ziar a autonomia dos entes federativos competentes para prestar o serviço.

Para os Estados, temos o artigo 24 da constituição federal que estabelece o dever de tratar da proteção ambiental e do controle de poluição de maneira concomitante.

Quanto aos municípios, estes não receberam deveres específicos como no caso dos Estados e da União. Fica ressalvada sua competência geral, suplementando a legis-lação federal e a estadual dentro das necessidades e no que for possível. Isto é o que lhe autoriza o artigo 30 da Constituição.

### **2.1. Saneamento Básico na Constituição de 1988.**

#### **a) Competência comum entre os entes**

As competências comuns entre União, Estados e Municípios, são enumeradas pelo artigo 23 da Constituição Federal. Dentre estas competências podemos citar a promoção da melhoria das condições de saneamento básico.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Muni-cípios:

(...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habi-tacionais e de saneamento básico”.

A norma aqui citada, não fala em particularidade ou mesmo em titularidade, esta norma diz que qualquer ente estatal poderá agir visando melhores resultados. A intenção do legislador nesse caso é fazer com que os entes possam cooperar entre si e não deixar de ter sucesso em suas tarefas diante de uma hierarquia inútil e que não levaria a lugar nenhum.

Lei complementar fixará 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.

#### **b) Municípios: interesse local**

O artigo 30, V da Constituição Federal comenta sobre a prestação do serviço de saneamento pelos municípios. Este artigo diz que aos municípios compete realizar os serviços de interesse local. Para entender e interpretar este artigo, torna-se necessário definir “interesse local”. Em função do princípio da subsidiariedade, estão no âmbito de competência do município todos aqueles serviços que se relacionam com a sua rea-lidade de forma específica.

Se analisarmos cada serviço, com suas particularidades, todos são, em sua es-

sência, de interesse local. Todavia, se um serviço traz vantagens a certa população ou localidade, dificilmente será indiferente aos interesses regionais e mesmo nacionais.

Serviços conferidos à União e aos Estados, como por exemplo o serviço de telefonia, de produção de energia elétrica e de produção de gás canalizado, repercutem sobre os municípios e seus habitantes..

O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do município em relação ao do Estado membro e ao da União, tal matéria é de competência do Município.

### **c) Estados: interesse comum**

Outro artigo a ser citado, é o artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta 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.”

Enquanto encontramos serviços que se configuram como sendo de interesse local, e sendo portanto prestados pelos municípios, há serviços que, em determinadas circunstâncias, se relacionam com o interesse comum de um conjunto de municípios, de uma região mais ampla do que um município isolado, os quais estão afetados aos Estados.

No que diz respeito à eficiência e qualidade do serviço de saneamento prestado, foi o interesse público quem impôs a competência estadual para os serviços de interesse comum, particularmente no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Desse modo, a conclusão é que se, em determinada circunstância, o saneamento básico for considerado um serviço de interesse comum ou regional, e não local, ele deverá ser prestado pelos Estados e não pelos Municípios.

### **d) União: planejamento e participação na execução**

Em relação à União, não há que se falar em um artigo que trate especificamente da competência deste ente federativo para a prestação do serviço de saneamento básico. Temos, como já foi citado anteriormente o artigo 23 da constituição que trata da competência concorrente para promover a melhoria das condições do serviço de saneamento básico e o artigo 200 da constituição aqui transcrito que fala sobre o SUS (Sistema Único de Saúde).

“Art. 200. Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

(...)

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.”

Com relação à saúde, a competência é comum, ou seja, todos os entes trabalham em conjunto para elaborar o planejamento das ações de saneamento e de sua execução, que poderão ocorrer de forma direta ou indiretamente, sob a forma de custeio e investimentos financeiros, auxílio técnico, etc.

## **2.2. Conflito de competências entre Estados e Municípios**

A legislação brasileira é omissa e traz em seu corpo expressões que causam dúvidas quando é necessário colocar em prática o que está descrito nas normas. Interesse comum, local e regional são exemplos de expressões que trazem dúvidas quanto à repartição de competências. Existem conflitos principalmente entre estados e municípios e torna difícil definir qual o ente estatal competente para cada caso.

Existem por fim, três soluções perfeitamente possíveis para estes conflitos. A primeira solução seria analisar o caso concreto, tendo em vista as definições de interesse local e interesse comum.

Alguns aspectos podem ajudar a distinguir o interesse comum estadual: predominância do regional, externalização às cidades e às vilas, não estar isolado, não estar territorialmente limitado ao município, transcender as relações de vizinhança, etc... Outra solução que pode ser encontrada é a legislação. A lei complementar estadual que cria a região metropolitana, as aglomerações urbanas e as microrregiões poderá especificar que serviços serão considerados de interesse comum e, portanto de titularidade do Estado.

Por último é possível distinguir o interesse local do comum, envolvendo o artigo 21 da constituição que trata da competência da União para instituir diretrizes sobre saneamento básico, e artigo 22 também da constituição que legisla sobre águas.

Utilizando critérios técnicos, não há dúvidas quanto às expressões e é possível explicar a ação dos estados na definição dos serviços de interesse comum, das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

## **3. Conclusão**

Não há dúvidas que saneamento básico está intimamente relacionado às condições de saúde da população. As condições ambientais e o meio em que o homem vive colaboram para o bem estar das pessoas. Deve ser observada a qualidade da água utilizada e a falta de esgotamento sanitário adequado.

Quanto ao conceito de saneamento básico entende-se que este é o conjunto de

atividades adotadas com o fim de proporcionar uma situação higiênica saudável para os habitantes de determinado local. Dentre essas atividades, merecem destaque a captação da água, seu tratamento e distribuição, limpeza pública de ruas e avenidas, coleta e tratamento de resíduos orgânicos em aterros sanitários regularizados e o tratamento de esgotos.

É dever dos governantes fazer com que as cidades tenham em perfeito funcionamento os serviços de saneamento. A sustentabilidade das cidades depende da ação destes que representam o nosso país e que devem cuidar da qualidade de vida dos moradores, mesmo que as obras de saneamento básico fiquem escondidas sob as vias públicas e não causem vista aos olhos povo.

No decorrer do trabalho, foram delimitadas as competências dos entes federativos, diferenciadas as expressões genéricas que causam conflitos e apresentadas soluções para os casos em que a lei não deixar claro de quem é a competência em cada caso concreto.

Na tentativa de melhorar os serviços, diante da redução dos recursos orçamentários para a prestação adequada de serviços, as Prefeituras Municipais, os Estados e a própria União estão buscando parcerias, entre o setor público e privado, como principal alternativa para a aplicação dos investimentos necessários ao setor.

A legislação brasileira não determina explicitamente qual o ente governamental detém a titularidade para conferir, em regime de concessão, o direito à exploração do serviço no Brasil. A Constituição apenas instituiu um conjunto de competências comuns e concorrentes entre a União, os Estados e os Municípios em matéria de saneamento básico e proteção do meio ambiente, sendo necessária a conjunção de esforços a fim de assegurar a adequada prestação do serviço público.

Em relação aos esgotos, muitos ainda são jogados nos rios e mares sem nenhum tipo de tratamento. A poluição daí decorrente só faz mal à saúde da população. Preservar o meio ambiente é a primeira precaução a ser tomada para cuidar da saúde pública. É melhor investirmos em qualidade de vida e cuidarmos da saúde cuidando do meio em que vivemos do que dispensar o recurso que temos com remédios e deixar o meio ambiente de lado.

O saneamento básico deveria ser considerado pelo governo e pela sociedade em geral como obra essencial e de extrema importância para as nossas vidas. Os investimentos alocados para a execução das estações de tratamento, redes e toda a malha necessária para o seu funcionamento deveriam ser priorizados sobre outros investimentos, pois a existência desses serviços resolveria vários tipos de problemas.

## **Referências**

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2005.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. Vol. 1. 16 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. A privatização do saneamento básico. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 10, n. 1115, 21 jul. 2006.

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8673>>. Acesso em 04 mar. 2009.

ACETI JÚNIOR, Luiz Carlos. *O Brasil precisa de um Instituto de Direito Ambiental*. Disponível em: <<http://www.redeambiente.org.br/OpiniaO.asp?artigo=62>>. Acesso em: 27 fev. 2009.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PINTO, Victor Carvalho. A privatização do saneamento básico. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 10, n. 1115, 21 jul. 2006.

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8673>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; DALLARI, Sueli Gandolfi. Direito Sanitário e Meio Ambiente, in: PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (Editores). *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. Barueri-SP: Manole, 2005, p. 607.

PETERSEN, Oscar; BRANCHER, Paulo. A privatização do setor de saneamento básico no Brasil. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=450>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2001.

LIMA, Luiz Henrique. O controle externo e as recentes alterações na legislação de licitações e contratos. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 11, n. 1482, 23 jul. 2007. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10177>>. Acesso em: 05 mar. 2009.

Dados do IBGE, 2000, Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1999 ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).