

**EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ, A QUEM
COUBER POR DISTRIBUIÇÃO.**

PARTIDO VERDE – PV, partido político com representação na Câmara de Vereadores de Teresina, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 05.957.058/0001-41, com sede na Rua Desembargador Fernando Lopes Sobrinho, n. 4.044, Bairro de Santa Isabel, CEP 64.053-140, Teresina/PI, vem, por seus advogados devidamente constituídos, com endereço profissional na Avenida Serzedelo Correa, n. 1.240, sala 201, Bairro de Batista Campos, CEP 66.035-350, Belém/PA, onde receberão todas as intimações e notificações de estilo, e endereço eletrônico *luizalbertorochoa@hotmail.com*, oferecer a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, com fulcro nos arts. 123, inciso III, alínea ‘a’, e 124, inciso VII, e § 6º, da Constituição do Estado do Piauí e na Lei n. 9.868/99, objetivando que se declare a *inconstitucionalidade* do art. 1º da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, e, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade de todo o restante conjunto normativo da mesma legislação municipal; e, *subsidiariamente*, a *interpretação conforme a Constituição* dos arts. 1º e 2º da Lei Ordinária do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015 (publicada no DOM n. 1.834, pp. 1/2, de 18 de novembro de 2015), *in verbis*: “Art. 1º Esta Lei, com fundamento no art. 118, da Lei Orgânica do Município de Teresina, tendo por base o caput do art. 8º, da Lei nº 4.310, de 11 de julho de 2012, alterada pela Lei nº 4.443, de 9 de setembro de 2013, autoriza o Estado do Piauí, através de seu órgão administrativo competente, a subconceder a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na zona urbana do Município, nos termos do Convênio de Cooperação nº 10/2011 e do Contrato de Programa nº 03/2012, mediante processo licitatório na modalidade concorrência, devendo a subconcessionária: I – atender exigência de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal; II – sub-rogar os direitos e obrigações nos limites da subconcessão; III – prestar os serviços públicos nas melhores condições técnicas e econômicas, pelo prazo de vigência do Contrato de Programa, fazendo obras, reduzindo perdas, com modicidade nas tarifas e investimentos próprios para a melhoria da qualidade do abastecimento de água e esgotamento sanitário da zona urbana de Teresina; IV – cumprir metas e ampliar os índices de cobertura, devendo ser acompanhado e fiscalizado pela agência reguladora do Município; V – manter o registro, controle e inventário físico dos bens e instalações relacionados às atividades desenvolvidas, inclusive as de propriedade do Município e do Estado em regime especial de uso, para

fiscalizações e indenizações de direito; VI – reverter ao poder concedente, extinta a subconcessão, todos os direitos, bens vinculados, próprios ou afetos à execução dos serviços públicos, devendo ser formalizado em edital, contrato ou termo. Parágrafo único. Deverá ser publicado, na imprensa oficial, o extrato da minuta do contrato para a subconcessão da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a fim de garantir a transparência e a publicidade aos munícipes. Art. 2º O Município autoriza a cessão do Contrato de Programa nº 03/2012, firmado com a Empresa de Águas e Esgotos do Piauí S/A – AGESPISA, ao Instituto de Águas e Esgotos do Piauí, mediante Termo Aditivo, observando as seguintes condições: I – sub-rogar todas as obrigações municipais legais e contratuais vigentes com a AGESPISA, disciplinadas no mencionado Contrato de Programa; II – atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à prestação dos serviços públicos objeto do Convênio de Cooperação celebrado entre o Município e o Estado para gestão associada; III – cumprir todas as cláusulas do Convênio e do Contrato vigentes, na condição de interveniente e anuente, assumindo de forma gradativa a transferência dos recursos, reversão dos bens e serviços diretamente vinculados aos serviços públicos de abastecimento de águas e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Teresina”, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA LEGITIMIDADE ATIVA.

Não há quaisquer dúvidas, posto tranquila a legitimidade ativa do autor para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que é Partido Político devidamente constituído perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação na Câmara de Vereadores de Teresina, nos termos do 124, inciso VII, e § 6º, da Constituição do Estado do Piauí e seu correspondente, *mutatis mutandis*, na Lei n. 9.868/99, artigo 2º, inciso VIII, inclusive sobre ele não se aplicando a obrigatoriedade de demonstração da pertinência temática eis que legitimado universal.

2. JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL COMO JUSTIÇA DISTRIBUTIVA EM DEFESA DA VULNERABILIDADE SOCIAL DAS POPULAÇÕES POBRES.

Segundo a Organização Mundial de Saúde, conceitua-se Saneamento como o controle dos fatores do meio físico que cercam o homem que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o seu bem estar físico mental e/ou social. Ele caracteriza-se pelo conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar a salubridade ambiental.

Diz-se que o saneamento corresponde à prestação de um complexo sistema de serviços que requer a construção de obras físicas, mas também requer a estruturação educacional, legal e institucional para funcionamento de forma coordenada. Isto porque, o saneamento congrega a prestação dos seguintes serviços:

- (1) abastecimento de água às populações, com qualidade compatível com a proteção da saúde e em quantidade suficiente para a garantia de condições básicas de conforto;

- (2) coleta, tratamento e disposição ambiental adequada e sanitariamente segura de águas residuais (esgotos sanitários, resíduos líquidos, industriais e agrícolas);
- (3) acondicionamento, coleta, transporte e/ou destino final de resíduos sólidos (rejeitos domésticos, do comércio e serviços, hospitalares e industriais);
- (4) coleta de águas pluviais e controle de empoçamentos e inundações;
- (5) controle de vetores de doenças transmissíveis (insetos, roedores, moluscos, por exemplo); e
- (6) controle de poluição ambiental – água, ar e solo, acústica e visual.

Em termos de universalização de direitos, requer-se que sejam cumpridas metas mínimas de saneamento – o saneamento básico – correspondentes aos itens (1), (2), (3) e (4)¹. O que não invalida estabelecer a estreita relação do saneamento com a preservação e desenvolvimento de condições de saúde para o conjunto da população, na forma do art. 200, inciso IV, CF/88.

Tratar de saneamento equivale a tratar de saúde pública² preventiva, reduzindo a necessidade de tratamentos curativos ao minimizar o risco de doenças. O que importa sobremaneira o Brasil, e em especial o Estado do Piauí, já que estudos da Organização Mundial de Saúde (2008) estimam que 6% de todas as doenças no mundo são causadas por consumo de água não tratada e pela falta de coleta de esgoto; entre elas diarreia, febre, hepatite A, malária, doença de Chagas, teníase, cisticercose, conjuntivite, doenças de pele e verminoses estão diretamente ligadas a um ambiente doméstico inadequado.

¹ 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, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes 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. (**Lei n. 11.445/07, Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico**).

² Dita o **artigo 196 da Constituição Federal de 1988**: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”; que é corroborado pelo **artigo 2º, caput e § 1º, da Lei n. 8.080/90**: “A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício” e § 1º “O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”.

A água é o elemento inorgânico mais abundante na matéria viva e é essencial para o desenvolvimento de praticamente todas as atividades do homem, sejam urbanas, industriais ou agropecuárias. O que revela a importância da questão do saneamento básico como mais importante técnica de controle da poluição da água por meio de implantação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos sanitários e industriais. Da mesma forma, o saneamento básico revela-se essencial para o controle da poluição do solo ao prevenir a contaminação das águas subterrâneas.

Desta maneira que se tem descrito, a despeito da Constituição Federal de 1988 não tratar da questão de forma expressa, que a preservação da qualidade da água, como mais importante desdobramento da proteção do meio ambiente equilibrado, corresponde a garantir o mínimo de salubridade ambiental para o desenvolvimento da vida humana.

Aliás, além da preservação da qualidade da água, também é importante frisar que ela deve ser oferecida em quantidade suficiente para a satisfação das necessidades de alimentação, higiene e outros, destacando-se que a quantidade de água, do ponto de vista sanitário, é de grande importância para o controle e prevenção de doenças.

Tudo a concluir que **a falta de saneamento básico afeta a dignidade do ser humano com o meio natural**, pois sem um meio ambiente equilibrado não há como haver um desenvolvimento humano adequado e bem estar existencial. **O que qualifica-o ao patamar de direito social cujo oferecimento é um serviço público indispensável.**

O serviço de saneamento básico está ligado à prestação do serviço de água e saneamento prestado pelo Poder Público, no que se refere ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Pois, o acesso a tal serviço é o condicionante para a determinação da qualidade de vida da população e da salubridade ambiental. Logo, sua oferta insuficiente – tanto em termos de qualidade quanto quantidade – configura grave problema socioambiental.

O direito social ao saneamento básico tem grande atuação no combate à pobreza e da degradação do meio ambiente, de modo que sua prestação de forma adequada compõe uma defesa eficiente dos direitos fundamentais sociais. Pois, caracteriza-se como princípio de justiça que se garanta a distribuição equitativa de bens primários, básicos para todas as pessoas independentemente de seus projetos de vida ou concepções existenciais. Assim, aquém de um mínimo existencial, cuja falta de acesso a bens materiais e sociais essenciais ao desenvolvimento da condição humana, não se pode falar em indivíduos em exercício igualitário da cidadania na sociedade.

A justiça ambiental congrega princípios éticos que impõem uma nova racionalidade socioambiental que é a especialização da justiça distributiva, pois visa erradicar as mazelas socioambientais que alijam significativa parte da população brasileira de usufruir de vida digna e saudável, em ambiente equilibrado, seguro e hígido.

Isto porque as situações de injustiça ambiental se concentram predominantemente nos locais em que vivem as populações pobres, onde o sistema de ocupação do solo, destruição de ecossistemas e alocação espacial penaliza as condições de saúde dos mais pobres que estão expostos às agressões decorrentes da falta de amparo do serviço público de saneamento ambiental – “a crise de água e do saneamento no mundo é, acima de tudo, uma crise dos pobres” (PNUD, 2012).

3. DAS DIFERENÇAS ENTRE O SERVIÇO PÚBLICO E A ATIVIDADE ECONÔMICA E OS RISCOS DE DANOS AOS PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO E DA MODICIDADE TARIFÁRIA.

É preciso deixar bastante estreme o sentido de serviço público – no caso de privativa atribuição estatal ante a fundamentalidade do saneamento básico – e a mera atividade econômica porque o saneamento básico está sob o regime de direito público e não sujeito às regras de mercado. Logo, é palpável a diferença entre um e outro, o serviço público da mera atividade econômica, quanto aos fins que está vinculado – um ao bem público, o outro ao lucro –, à relação entre controle e prestação – um à lógica do sistema de defesa constitucional dos direitos fundamentais e outro à lógica do mercado de eficiência econômico-financeira –, às obrigações fiscais – um redistribuindo os encargos tributários entre os entes federativos, o outro buscando elisão fiscal e diminuição da tributação financiadora das políticas públicas –, à supremacia sobre o interesse particular – um buscando justiça distributiva, o outro seus próprios interesses econômicos –, à adequabilidade e universalidade da prestação – um para o benefício coletivo, o outro condicionando a universalização ao custo marginal de implantação do sistema.

O serviço público é prestado sob o regime de retribuição pela prestação e vincula-se à continuidade e qualidade do serviço. A atividade econômica prioriza a prestação financeira do consumidor diferenciando tarifas de serviço que recaem mais pesadamente sobre quem menos pode financeiramente.

Por isto que, sendo os serviços de saneamento básico (ou ambiental) considerados serviços públicos privativos do Estado, devem ser, quando prestados pela iniciativa privada, outorgados mediante fórmulas jurídicas rígidas previstas em lei buscando implementar, em primeira e única instância o que prescreve o art. 23, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 como tarefa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: a melhoria das condições de saneamento básico.

Não se pode, neste diapasão, falar em privatização – ou desestatização – do serviço de saneamento básico, em sentido estrito, visto que, como serviço público privativo do Estado que é, está vinculado a garantias e critérios constitucionais e legais indisponíveis. E, dessa forma, não pode, terminantemente, ser caracterizado como atividade econômica.

Desta maneira, o objetivo prestacional do saneamento básico não pode ser a lucratividade particular e sim a primordial satisfação do interesse público. Se houver possibilidade de auferir lucro em sua prestação, ela será meramente acidental ou

secundária frente ao fim público a que se destina, precisamente porque não é atividade econômica. Aliás, se não houvesse nenhuma diferença substancial entre a prestação de serviço público e a mera exploração de atividade econômica, não faria sentido a distinção constitucional entre essas modalidades operacionais da atividade humana.

Assim, o tratamento oferecido pela Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, tem representado risco de dano iminente ao dever da Administração Pública de ofertar a todos o acesso a bens essenciais em função do princípio da universalidade dos serviços públicos, cuja máxima determina que sua prestação não deva distinguir, de qualquer maneira, seus destinatários.

O princípio da universalidade da prestação do serviço público deve ser considerado com a confluência de outros princípios explícitos como legalidade, dignidade da pessoa humana, moralidade, impessoalidade e eficiência. Trata-se de **princípio de igualdade dos usuários consumidores** que não os distingue, pondo-os na mesma situação de isonomia jurídica sem preferência entre eles.

A universalização deve encarar três facetas do Estado, tanto quanto prestador do serviço quanto poder concedente, quais sejam: (i) a impossibilidade de aumentar a tarifa de remuneração do serviço público sem a oitiva da população; (ii) o dever de diminuir a tarifa caso se verifique um maior lucro para o concessionário do que o previsto em sua oferta; e, por fim, (iii) o imperativo do Estado revisar sempre o sistema de prestação para melhor ofertá-lo com base na verificação dos investimentos realizados.³

Desdobramento do princípio da universalidade que merece destaque especial é a **modicidade tarifária** para que o acesso ao serviço por todos possa se tornar realidade. Ou seja, o limite do módico está no ponto em que as pessoas deixam de usufruir do serviço público porque não têm possibilidade de arcar com seus custos. No âmbito da prestação do serviço público por concessionária e subconcessionária, por exemplo, é preciso ter garantias efetivas que a prestação do serviço público seja módica o suficiente para permitir a ampla fruição do mesmo pelos usuários. A Administração Pública está, por conseguinte, impedida de delegar ou subdelegar a prestação do serviço público, sob pena de desvio de finalidade, quando a modicidade (tarifa social) não puder ser garantida.

Esclareça-se, por fim, que a importância do princípio da universalidade no saneamento básico decorre de expressa previsão legal no art. 2º, inciso I, da Lei n. 11.445/07 e não pode se tornar refém de declarações jurídicas tanto genéricas quanto ocas. É necessário garantir condições reais e efetivas para que o acesso seja garantido a todos, segurança esta, infelizmente, não prevista em qualquer parte da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015.

³ Jorge Luis Salomoni. *Teoría general de los servicios públicos*. Buenos Aires: Ad-hoc, 1999, pp. 612-613.

4. NATUREZA JURÍDICA DA CONCESSÃO, SUBCONCESSÃO E CESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.

De modo geral, concessão de serviço público configura-se mediante ato administrativo que atribui a particular, ou eventualmente a ente público, poderes e deveres que normalmente competem à Administração Pública de gestão e/ou execução de serviço público em troca de remuneração paga pelos usuários.

Ou seja, o Estado pretendendo oferecer de forma indireta um serviço público objeto de atividade de ordem social que possibilite haver retribuição financeira direta e não exija o exercício do poder coativo exclusivo do Estado, transfere, normalmente, a particular o encargo de fazer funcionar o respectivo serviço.

É preciso ressaltar que a concessão é oposta ao exercício da função pública ou da nomeação porque ela incorpora particular na organização administrativa do poder concedente que indica o exercício parcial de seus poderes e funções administrativas ao concessionário, sem, no entanto, transferir seu poder de exercício porque deles o poder público não pode se desfazer. Daí que só podem ser concedidas atividades próprias da ação social do Estado que comportem especulação financeira e não demandem o exercício de coação física sobre o cidadão.

Assim, o concessionário utiliza bens de domínio público, sobre os quais a Administração Pública tem competência exclusiva, autorizado por meio de delegação de poder pública expressa, específica e realizada mediante lei formal.

A natureza jurídica da concessão, ainda que seja peculiar contrato de direito público que disciplina o encontro de interesses contrapostos entre o Estado (prestação de serviço público adequado que satisfaça condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária) e o concessionário (aferição de lucro), é, de fato, complexa por integrar cláusulas de natureza regulamentar e contratual.

O ato de concessão disciplina a organização e o funcionamento do serviço público impondo ao concessionário verdadeira lei do serviço, no qual se garante o interesse e as necessidades públicos. Da mesma forma, também regulamenta o interesse do concessionário na realização do negócio e obtenção do lucro. Portanto, distingue-se cláusulas regulamentares e contratuais; as cláusulas contratuais referentes aos interesses econômico-financeiros do concessionário são justamente a parte da concessão que não existira se o serviço público fosse prestado diretamente pela Administração Pública e que são contrárias aos interesses dos usuários.

Em primeira ordem, a competência para a delegação do serviço público por meio de concessão é da entidade pública regional responsável constitucionalmente pela sua execução. Outorga que deve ser precedida de autorização legislativa formal, prévia e específica. **Ocorre que, no caso singular do saneamento básico, o exercício do interesse interlocal ou regional concretizado pela capacidade integrativa dos Municípios limítrofes determina o exercício conjunto da gestão dos interesses comuns auxiliados pelo respectivo Estado-**

membro. Assim, foi determinado na tríade jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal⁴ que estabeleceu a interpretação autêntica do sistema de distribuição de competência do saneamento básico na Constituição Federal de 1988, como será melhor detalhado alhures.

Um outro ponto singular no processo de concessão de serviço público é que ele é realizado *intuitu personae*, posto que o poder concedente deve garantir-se quanto à idoneidade do concessionário em quatro dimensões mínimas como a jurídica, moral, técnica e financeira que devem ser identificadas por meio de licitação pública. Assim, deve o poder concedente participar ativa e concretamente no processo de escolha do concessionário, sendo decisivo o fato de que a atribuição de escolher o concessionário é indelegável.

A participação direta do poder concedente formaliza a fiscalização necessária que lhe é atribuída para que o serviço público seja adequadamente prestado. Fiscalização essa que se inicia desde o processo de escolha de concessionário e subconcessionário no procedimento licitatório e que mantém-se concomitantemente durante toda a realização do contrato de concessão e subconcessão. O poder concedente multitudinário que exerce o planejamento e execução dos serviços públicos de saneamento básico em regiões metropolitanas, regiões de desenvolvimento e microrregiões deve conjuntamente providenciar a realização do procedimento licitatório da concessão. E se pode mais, pode menos: deve da mesma forma participar diretamente na seleção do subconcessionário.

Ponto sensível em todo o processo é que são os usuários do serviço público delegado que remunera o concessionário e subconcessionário. Esta remuneração é realizada por meio de tarifas que referem-se às cláusulas regulamentares da concessão que são de grande importância para o usuário, uma vez que influenciam diretamente em sua capacidade de usufruir as externalidades do serviço público delegado por concessão e subconcessão. Donde surge a possibilidade de revisão da tarifa como cláusula exorbitante em favor da Administração Pública, *rectus*, do interesse público, podendo existir momentos em que este interesse público exija que o serviço seja cobrado em valor inferior aquele decorrente de uma exploração unicamente econômica (natureza exclusivamente privada) do serviço prestado. É o caso da existência de subsídios cruzados, nos quais regiões ou grupo de usuários mais vulneráveis socialmente têm sua tarifa subsidiada pelos demais usuários (**princípio da solidariedade**).

Apesar dos contratos administrativos possuírem caráter *intuitu personae* é possível, em casos singulares, que o atendimento do interesse público demande que haja subconcessão quando há o trespasse de parcela do serviço que foi delegado ao concessionário para terceiro. **Desde que a subconcessão não importe em fraude ao procedimento licitatório nem tampouco haja abalo à qualidade do serviço público prestado.**

Assim, a subconcessão corresponde à transferência de **parcela** do conjunto de direitos e deveres decorrentes da concessão para terceiro, ainda que o concessionário original mantenha-se responsável pela qualidade e pelo desempenho de suas obrigações, já que a transferência **parcial** o mantém responsável pelos compromissos assumidos com

⁴ ADI 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); ADI 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e ADI MC 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/2013).

o poder concedente, tanto aqueles originalmente preservados quanto a parcela que foi subconcedida.

Importante alertar que o poder concedente passa a ter uma relação direta com o subconcessionário na medida do objetivo de assegurar o cumprimento das normas da concessão originária, especialmente tratando-se da continuidade da prestação do serviço público, sua universalização, adequação e modicidade tarifária.

Outra questão que merece atenção sobre a subconcessão é quanto ao tema de saber **a quem cabe a responsabilidade para a realização do processo licitatório prévio à subconcessão**. Sobre o assunto parcela da doutrina sustenta que a realização do certame é sempre da competência do poder concedente, e não do subconcedente, pois fica claro que os interesses do subconcedente não são necessariamente compatíveis com aquelas do poder concedente.

Um segundo entendimento sobre o assunto argumenta que o poder concedente pode realizar pessoalmente a concorrência, mas também não haveria impedimento que ele outorgasse à concessionária que realizasse a concorrência em seu nome, contanto que houvesse outorga expressa em lei formal da transferência desta responsabilidade.

A questão envolve a discussão sobre os limites da delegabilidade das competências do poder concedente, sendo que a melhor leitura na preservação do interesse público é que o próprio poder concedente realize processo licitatório no qual detenha todo o controle do procedimento administrativo para realizar a escolha da melhor proposta ao atendimento do interesse público.

Mesmo que os limites sejam mais flexíveis, como no segundo entendimento, o fato é que a autorização legal para se realizar a subconcessão não inclui necessariamente a realização do certame público para a escolha do subconcessionário, posto que não há delegação de competências presumida; qualquer delegação é realizada de modo expreso por lei formal.

Conclui-se que a responsabilidade pela realização do processo licitatório prévio à subconcessão está no âmbito das responsabilidades inerentes ao poder concedente originário e não é delegável ao concessionário, posto que as responsabilidades da prestação do serviço permanecem a todo tempo de vigência do contrato de concessão e de subconcessão ao poder concedente como garantia essencial da qualidade do subconcessionário contratado para prestação do serviço público.

4.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA SUBCONCESSÃO INTEGRAL DO SERVIÇO PÚBLICO DE SANEMAENTO BÁSICO

Em acréscimo à questão da competência integrada dos entes federativos no planejamento, execução e fiscalização do serviço público de saneamento

básico na Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina, é necessário discutir-se outro ponto da lei impugnada. Se sobre o primeiro é possível realizar interpretação conforme a Constituição para buscar resguardar a manifestação do Poder Legislativo do Município de Teresina, sobre esta novel questão mesma sorte não tem a legislação municipal.

Trata-se da previsão legislativa de subconceder a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em sua integralidade, não resguardando ao concessionário qualquer parte dos serviços concedidos tornando-o figura obsoleta e violando a integralidade do contrato de concessão.

O artigo 1º, *caput*, da legislação municipal viciada por inconstitucionalidade autoriza a subconcessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário sem estabelecer qualquer limitação clara e específica para a subconcessão. Somente o inciso II do mesmo artigo trata insuficientemente que a subconcessionária se sub-rogará dos direitos e obrigações nos limites da subconcessão.

Veja que caráter *intuitu personae* dos contratos administrativos, inclusive contrato de concessão, identificam para o poder concedente que atribua ao concessionário serviços públicos específicos a partir de uma seleção da melhor proposta para a Administração Pública que busca com a concessão concretizar mais adequadamente o interesse público.

Sendo assim, a confiança do poder concedente é dirigida diretamente ao concessionário que pode, como dito no item 4 ao norte e segundo os requisitos ali discutidos, “transferir” **parte** da responsabilidade para execução dos serviços concedidos para terceiro estranho ao contrato de concessão para que possa realizar com melhor eficiência e economicidade determinada tarefa específica dentro do contexto geral do serviço público objeto da concessão.

Logo, a subconcessão é possível quando terceiro estranho ao contrato de concessão – o subconcessionário – venha a realizar atividades acessórias ou complementares à atividade principal desempenhada pela concessionária. Não há sustentáculo jurídico para que a subconcessão seja integral esvaziando a figura do concessionário.

Na subconcessão parcial – único modelo constitucionalmente possível –, o concessionário permanece na gerência ampla dos serviços públicos que lhe foram concedidos, e mesmo na parte em que houve subconcessão continuará responsabilizando-se perante o poder concedente pela qualidade do serviço prestado no geral e também na parte em que houve a subconcessão.

É por esta razão que a subconcessão nunca pode ser integral, haja vista fraudar o processo licitatório original que originou o contrato de concessão. Além de esvaziar a figura do concessionário, caso fosse constitucionalmente possível a subconcessão integral, que não teria nenhuma atribuição remanescente dentro da relação contratual desenvolvida.

Ademais, a estrutura tarifária também tornar-se-ia excessiva porque, apesar das atribuições do serviço público estarem todas nas mãos do

subconcessionário, o contrato de concessão entre o poder concedente e o concessionário deve prever alguma forma de remuneração. Isto porque o subconcessionário terá que se submeter às mesmas condições de remuneração contratual do concessionário, inclusive à mesma política tarifária do serviço objeto da concessão. O que, potencialmente, levaria a que o consumidor tivesse que suportar onerosidade excessiva em pagar uma tarifa maior que seria compartilhada entre o concessionário e o subconcessionário, apesar do primeiro (na inconstitucional hipótese de subconcessão integral) não mais desempenhar qualquer tarefa concreta na prestação do serviço público objeto do contrato de concessão.

O legislador municipal ainda que tenha previsto normativa indicativa de que o subconcessionário irá se sub-rogar em direitos e obrigações **nos limites da subconcessão** não aponta clara e especificamente quais são os limites da subconcessão, eis que é matéria altamente sensível e deve ser objeto de manifestação expressa do poder concedente.

Assim, mesmo que superada a interpretação conforme a Constituição consistente, em síntese apertada, na manifestação plural dos entes federativos integrantes da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina, não há possibilidade constitucional da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, manter sua validade ante o conflito material com a Constituição do Estado do Piauí.

Ad argumentandum tantum, houvesse normativa infralegal apontando os limites da subconcessão, mesmo assim não haveria de se manter-se a higidez do texto impugnado, eis que a manifestação neste sentido subtrairia a competência constitucional do Poder Legislativo Municipal que é quem detém a competência soberana de editar lei formal autorizando a subconcessão e especificando clara, expressa e detidamente todos os contornos com que se dará a subconcessão.

A omissão da legislação municipal sobre aspecto tão sensível na estruturação da subconcessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário reveste-se de solar omissão inconstitucional, eis que implicitamente deixa de exercer competência constitucional própria delegando-a, **inconstitucionalmente**, à que o Poder Executivo municipal o faça a seu alvitre, na forma do arts. 19, *caput*, 20 e 22, inciso I, CEPI/89⁵ c/c arts. 12, inciso I, 16, 20, incisos I, alíneas 'e', 'l' e 'p', IV, todos da Lei Orgânica do Município de Teresina⁶.

⁵ Art. 19. O Município goza de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição Federal, por esta Constituição e pelas leis que adotar.

Art. 20. São Poderes dos Municípios, independentes e harmônicos entre si o Legislativo e o Executivo.

Art. 22. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁶ Art. 12. Ao Município, compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Isto posto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, que prevê a subconcessão integral dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário violando frontalmente os arts. 19, *caput*, 20 e 22, inciso I, todos da CEPI/89⁷ c/c arts. 12, inciso I, 16, 20, incisos I, alíneas 'e', 'l' e 'p', IV, todos da Lei Orgânica do Município de Teresina⁸.

E, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade de todo o restante conjunto normativo da mesma legislação municipal, uma vez que o fundamento de validade dos demais artigos depende da validade do artigo vestibular, assim a inconstitucionalidade daquele implica a invalidade, por arrastamento, destes.

Apenas em respeito ao princípio da eventualidade, requer-se subsidiariamente que, em não sendo acatada o pedido de inconstitucionalidade do parágrafo anterior, o que não se requer nem acredita, esta Corte Constitucional estadual digna-se a dar interpretação conforme a Constituição para fixar que a autorização legislativa do art. 1º da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, deve estabelecer limites formais e instrumentalizados em lei formal para que se dê subconcessão parcial dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário preservando-se as atividades principais da prestação do serviço público ao atual concessionário.

5. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO SANEAMENTO BÁSICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição

l) ao registro, ao acompanhamento e fiscalização das concessões de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e minerais em seu território;

p) a políticas públicas do Município;

IV – à organização e prestação de serviços públicos, bem como sua concessão e permissão;

⁷ Art. 19. O Município goza de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição Federal, por esta Constituição e pelas leis que adotar.

Art. 20. São Poderes dos Municípios, independentes e harmônicos entre si o Legislativo e o Executivo.

Art. 22. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

⁸ Art. 12. Ao Município, compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição

l) ao registro, ao acompanhamento e fiscalização das concessões de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e minerais em seu território;

p) a políticas públicas do Município;

IV – à organização e prestação de serviços públicos, bem como sua concessão e permissão;

1988: O CASO DAS REGIÕES METROPOLITANAS, REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO E MICRORREGIÕES.

Um exame da Constituição Federal de 1988 identifica que o tema do saneamento básico é tratado de forma imprecisa sem uma posição afirmativa e isenta de dúvida quanto à atribuição para a prestação do serviço público. O que gerou um momento preliminar de obscuridade na determinação do ente federativo responsável pela execução das diversas tarefas que compõem o saneamento básico.

Em termos de diretrizes gerais do sistema de águas, a Constituição atribui à União capacidade legislativa privativa (art. 22, IV), de instituição de um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX)⁹ e seu domínio à União e Estados (art. 20, III e VI, e 26, I)¹⁰.

Já sobre a proteção ambiental e controle de poluição – que a falta de saneamento básico gera – a Constituição Federal de 1988 atribui competência legislativa concorrente à União e Estados (art. 24, VI) – o que não elimina a competência legislativa suplementar geral dos Municípios (art. 30, II) – sendo dever (competência administrativa) de todos sua proteção e o combate à poluição em todas as suas formas (art. 23, VI).

Em específico sobre o saneamento básico, alguns poucos dispositivos constitucionais tratam da matéria: (a) competência da União para traçar diretrizes, por lei ordinária, sobre o saneamento básico (art. 21, XX)¹¹; (b) competência administrativa comum de todos os entes federativos para a promoção das condições do saneamento básico (art. 23, IX); e (c) competência participativa do Sistema Único de Saúde na formulação da política e da execução de ações de saneamento básico (art. 200, IV).

Garantindo também aos Municípios (art. 30, V) a prestação de serviços públicos de interesse local. O que torna atribuível aos Municípios aqueles serviços que sejam predominantemente de natureza local e que não tenha uma atribuição expressa à União ou aos Estados.

Logo, percebe-se que a disposição das competências constitucionais atribui as normas gerais à União e a execução de tais diretrizes aos Municípios que produzem a legislação ordinária correspondente.

A grande questão sobre a competência do serviço de saneamento básico foi trazida pelo Min. Eros Roberto Grau no conhecido **Regiões Metropolitanas: regime jurídico** (São Paulo: José Bushatsky, 1974) que trabalhou a formação dos grandes centros metropolitanos a partir dos anos 30 afirmando que **os municípios isoladamente tinham perdido a**

⁹ Cabendo aos Estados e Municípios o registro, acompanhamento e fiscalização da pesquisa e exploração de recursos hídricos (art. 23, XI).

¹⁰ Não obstante a titularidade da União e dos Estados, o Min. Luís Roberto Barroso e Paulo Affonso Leme Machado sustentam que o direito de outorga não os torna proprietários exclusivos das águas, mas gestores do interesse geral que só podem negar a outorga em situação limite de ameaça ao sistema hídrico em geral.

¹¹ Competência exercida com a edição da Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento básico (DNSB).

capacidade de prestar diversos serviços públicos que ganharam dimensão interlocal, diga-se regional, e que, por isto, desde a Emenda Constitucional n. 01/69 houve a necessidade de instituição de serviços metropolitanos que na atual Constituição foi designado no art. 25, § 3º que não transfere aos Estados-membros a competência municipal relativa à prestação de serviços comuns a vários Municípios, mas lhes atribui a capacidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões visando a integração da organização, do planejamento e da execução de serviços comuns¹².

Assim diante da propriedade homeostática das formas jurídicas, a característica complexa da **prestação do serviço público de saneamento impõe que o serviço de predominante interesse local ganhe dimensão interlocal** devendo o Estado-membro auxiliar na geração de eficiência econômica e administrativa na realização do interesse comum, principalmente em termos de universalização do serviço, qualidade e modicidade de tarifas.

Não obstante, a posição da melhor doutrina acima disposta restava ainda obscura no direito pátrio a questão da competência da prestação do serviço público de saneamento básico que foi, por fim, dirimida em uma tríade de julgamentos com efeito vinculante (art. 102, § 2º, CF/88) no Supremo Tribunal Federal. Vejamos.

Na ADI 2340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013), o Min. Eros Roberto Grau retomou seus estudos prévios à Constituição de 1988 e seguiu adiante para afirmar que a atuação do Estado-membro na promoção da integração entre Municípios não compromete a integridade das competências constitucionalmente atribuídas aos Municípios. Em outras palavras, a atribuição de promoção da **atuação integrada dos Municípios** pelos Estados-membros não elimina a competência municipal em assunto de interesse local, ainda que interlocal, como é o caso do saneamento básico.¹³

A novidade do arranjo federativo da Constituição de 1998 foi enriquecer o interesse interlocal ou regional com a capacidade integrativa dos Municípios limítrofes na gestão de interesses comuns auxiliados pelos Estados-membros. Podendo os Municípios, em função dos princípios da eficiência e da economicidade, delegar à entidade da Administração Indireta de âmbito estadual a prestação de tais serviços, como acontece, de fato, nos diversos Estados da Federação¹⁴.

¹² “Importa aclarar que a ideia de região metropolitana deriva da conurbação. As áreas urbanas vão se aglomerando em torno de um Município maior. Eliminando as áreas rurais e fazendo surgir, entre os Municípios, área urbana única, necessário se mostra a integração dos serviços municipais”. (Petição Inicial da ADI 2077/BA, adv. Alberto Moreira Rodrigues e Adilson José Paulo Barbosa, fl. 11)

¹³ Mesmo porque a atuação integrada deve se dar de forma consensual mediante a formação de consórcios públicos regulado pela Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005.

¹⁴ “A mim não impressiona a circunstância de a empresa ser estadual. Importante observar é que esse é um serviço do Município. O poder concedente é o Município. O poder concedente podia conceder a prestação do serviço a uma empresa privada, a uma empresa estadual, a uma empresa federal, a quem desejasse conceder, naturalmente observadas as regras o artigo 175 da Constituição.

A circunstância de o serviço ser prestado ao poder concedente – o Município – por uma empresa que é controlada pelo Tesouro Estadual é irrelevante. Mercê disso não se transfere competência legislativa ao Estado-membro. É o poder concedente, o Município que detém a competência atinente à prestação do serviço. De modo que a circunstância de ser uma empresa estadual efetivamente não tem o condão de transferir

Na mesma ação, outros Ministros sustentaram a mesma posição acerca da competência municipal para a prestação do serviço público de saneamento básico. Assim, o Min. Ricardo Lewandowski, citando Hely Lopes Meirelles¹⁵ e a Min. Ellen Gracie¹⁶, afirma não ter dúvidas da competência municipal para tratar de serviço de distribuição de água potável – o primeiro dos itens do saneamento básico definido no art. 3º, inciso I, alínea ‘a’, da Lei n. 11.445/07, Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

Já o Min. Gilmar Mendes, referindo-se à ADI 1.842/RJ, que mais adiante será tratada, indica que **o estabelecimento de regiões metropolitanas NÃO significa simples transferência de competências para o Estado**, pois caberia à órgão colegiado (na forma da regulamentação legal da região de desenvolvimento e microrregião, por exemplo) a gestão do serviço de saneamento. Isto porque as circunstâncias naturais do serviço, o elevado custo de implantação e a manutenção adequada do mesmo – tendendo à ampliação universalizante ao longo do tempo – demandam expressivos aportes financeiros que ultrapassam a capacidade da grande maioria dos Municípios brasileiros.

A integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de Municípios (**gestão associada**; seja por meio do voluntário e preferível do consórcio público, **seja por meio da compulsória organização de Regiões Metropolitanas, Regiões de Desenvolvimento e Microrregiões**), continua ele, privilegia a economicidade e a eficiência de recursos naturais e financeiros, além de permitir subsídios cruzados entre as demandas de serviços de pequenas comunidades e os grandes centros urbanos¹⁷.

Retomando a fala do Min. Gilmar Mendes, agora na ADI 1842/RJ, afirma que a gestão associada (art. 3º, II, e 24, da Lei n. 11.445/07 – Lei de DNSB c/c art. 241 CF/88) determina o planejamento das ações de saneamento de forma articulada por estrutura colegiada **“em que a vontade de um único ente não fosse imposta a todos os demais entes políticos participantes”** (ADI 2340/SC, fl. 243).

Aliás, importante na ADI 1842/RJ é o acréscimo de outros pontos de interpretação constitucional do Eg. STF que não foram abordados no julgamento da ADI 2340/SC. Assim, manifestou-se o Min. Maurício Correa que a instituição de serviços públicos de interesse interlocal como o de saneamento básico que permite a formação de regiões metropolitanas, regiões de desenvolvimento e microrregiões (art. 25, § 3º, CF/88) que dá relevante papel de integração entre Municípios limítrofes e o Estado corresponde ao que idealiza o Pacto

competência legislativa ao Estado-membro. Caso contrário afirmaríamos, amanhã, que quem deve estabelecer as regras da prestação do serviço pelo concessionário de serviço público é o próprio particular, não o poder concedente”. (Min. Eros Roberto Grau. ADI 2340/SC, fl. 232)

¹⁵ “(...) as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares; incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípuas do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular” (Direito Municipal brasileiro, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 438-439).

¹⁶ “(...) sem dúvida nenhuma, o serviço de prestação de fornecimento de água compete ao município, ainda que seja atribuído por concessão a uma empresa estadual” (ADI-MC 2340/SC, fl. 135).

¹⁷ Atendendo, desta maneira, aos princípios da Lei de DNSB no que concerne à universalização do acesso, integralidade, eficiência e sustentabilidade econômica e gestão eficiente dos recursos hídricos (art. 2º, incisos I, II, VII e XII, respectivamente, da Lei n. 11.445/07 – Lei de DNSB)

Federativo para exercício equilibrado e harmônico dos entes federativos na geração de utilidades para a população.

Logo, a Constituição Federal de 1988 não adere a qualquer força centrífuga de desagregação federativa que represente a desconexão entre entes federativos, assim “os problemas e os interesses de cada núcleo urbano passam a interagir de tal modo, que acabam constituindo um **sistema socioeconômico integrado, sem que com isso possa admitir-se a ocorrência de violação à autonomia municipal**, tendo em vista o comando constitucional autorizador [art. 25, § 3º, CF/88]” (Ac. ADI 1842/RJ, Min. Maurício Correa, fl. 24) (grifos opostos).

Ressalte-se que tal integração entre Municípios e Estado não elimina a autonomia municipal nem retira a participação dos Municípios na busca de soluções conjuntas que não é apenas desejável, mas que, segundo o espírito democrático-constitucional, deve nortear tal atuação pelo que “**desponta cristalino que as decisões de interesse dessas áreas deverão ser compartilhadas entre os Municípios que as compõem e o Estado**” (Ac. ADI 1842/RJ, Min. Maurício Correa, fl. 25) (grifos opostos). Logo, a expressão constitucional da regionalização do serviço público de saneamento materializa o compartilhamento de atribuições e serviços públicos em benefício da coletividade.

O Min. Joaquim Barbosa também apresentou ponto relevante ao afirmar que, **no caso de serviços regionalizados**, a titularidade das competências não pode ser somente do Estado, mas compartilhadas com este e os Municípios; tornando-se, portanto, flagrantemente inconstitucional qualquer alijamento dos Municípios do processo decisório relativo à concessão, subconcessão e permissão de serviços de interesse comum como é o caso do saneamento.

Foi o Min. Nelson Jobim que aduziu que **o Município sendo titular das funções executadas pela região, entre elas o saneamento, não poderá exercer essa titularidade em serviço interlocal sem que obtenha o consenso dos demais Municípios afetados**. Por outra aproximação, **também não pode o Estado tomar decisão isolada que afete diretamente o interesse local titularizado pelos Municípios**. Por isso, se deve reconhecer um vínculo, não de subordinação, mas de cooperação no processo decisório interno a formar um verdadeiro **Federalismo de Cooperação**.

Em resumo, **o interesse regional NÃO faz parte da competência dos Estados**¹⁸, mas ele é uma transformação do interesse municipal em unidade decisória ou administrativa mediante a associação consensual ou obrigatória desses Municípios (gestão associada; ou regiões metropolitanas, regiões de desenvolvimento e microrregiões, respectivamente). **Não tendo um Município ISOLADO a soberania da decisão, mas também evitando que qualquer decisão seja tomada sem sua concordância**.

Por fim, o Min. Ricardo Lewandowski destaca ponto inédito nas manifestações anteriores acerca da **necessidade da participação popular no**

¹⁸ Aqui o Estado não detém propriamente uma competência material, mas procedimental em criar condições para que os serviços públicos de interesse comum possam ser prestados para toda a população da região.

planejamento regional (Ac. ADI 1842/RJ, Min. Ricardo Lewandowski, fl. 31 e seguintes). Pois, a participação da sociedade civil no planejamento, regulação, execução e fiscalização de funções públicas de interesse comum ligadas ao saneamento básico concretiza os valores mais sublimes do ordenamento constitucional vigente. Isto porque, sem o controle social (princípio expresso do Lei de DNSB, art. 2º, inciso X, Lei n. 11.445/07) afastar-se-ia os cidadãos do poder e descumpriria o mandamento do artigo 29, inciso XII, CF/88:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal. (grifos opostos)

Em conclusão, a tríade jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é completada pela ADI MC 2.077/BA que adere à linha já traçada nos julgados anteriores, agora na letra abalizada do Min. Ilmar Galvão que reconhece que “*por mais, entretanto, que se venha tornando frequente o recurso dos Municípios à ajuda do Estado, para seu desenvolvimento urbanístico, quer em serviços de segurança, saúde e saneamento, não se podendo vedar a este, por outro lado, que trace diretrizes gerais de interesse comum a ambos os níveis de governo, tal circunstância não permite que, adredemente, se afaste a competência municipal para dispor sobre qualquer matéria que toque ao interesse local*”¹⁹.

Portanto, em arremate, o serviço público de saneamento é privativo do Poder Público no qual suas atribuições são inerentes ao interesse local que se incluem na competência originária do Município; ainda que a natureza complexa do saneamento requeira a participação de outros Municípios e do Estado no planejamento, execução, gestão e fiscalização do serviço integrado. Assim, mesmo que se tenha, por concessão ou subconcessão, atribuída operação de tais serviços à empresa pública ou sociedade de economia mista pertencente à Estado-membro, não se pode reduzir, direta ou indiretamente, as atribuições constitucionais dos Municípios inseridos em regiões metropolitanas, regiões de desenvolvimento ou microrregiões.

O Município é a representação contemporânea da forma política da comuna. A preservação de sua autonomia político-administrativa é também a proteção da autodeterminação política, pois no espaço municipal é que o cidadão comum está mais próximo de seus representantes e pode demandar suas necessidades pessoais e discutir as coletivas. Daí a importância municipal e de sua participação no processo decisório, sob pena da própria participação popular não ser examinada violando-se a autonomia do cidadão de autodeterminar-se porque os governos locais são o fundamento de qualquer regime democrático.

¹⁹ Min. Ilmar Galvão. ADI MC 2077/BA, fl. 09.

Logo, conclui-se que **a distribuição de competências do saneamento básico no Brasil é predominantemente municipal, a não ser quando o Município integra região metropolitana, região de desenvolvimento ou microrregião em que a integração do planejamento, execução e fiscalização do saneamento básico depende do exercício equilibrado e harmônico dos entes federativos nele inseridos na geração de utilidades para a população.** A decisão exclusiva e unilateral do Município de Teresina sem qualquer participação dos demais Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina, que sofrerão diretamente os impactos da decisão de subconceder a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e ceder o Contrato Programa n. 03/2012, é inconstitucional se pretender produzir efeitos jurídicos imediatos sem que também aqueles possam expressamente sobre o assunto se manifestar.

6. EFEITO VINCULANTE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O EXERCÍCIO DO PODER DELIBERATIVO MUNICIPAL DENTRO DA INTEGRAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS PERTENCENTES A ENTIDADES REGIONAIS.

Como verificado no tópico antecedente, o Supremo Tribunal Federal já manifestou tese jurídica com efeito vinculante nas três Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas em conjunto no dia 06/03/2013 devendo a força de suas decisões ser respeitadas pelos todos os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (art. 102, § 2º, CF/88). Pelo que se torna necessário estabelecer o alcance do dispositivo constitucional para o encaminhamento da discussão da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei do Município de Teresina n. 4.873/15.

A Emenda Constitucional n. 45/04 ao alterar formalmente o art. 102, § 2º, CF/88 passou a estender expressamente à ADI o efeito vinculante na forma da jurisprudência que já vinha se consolidando no Pretório Excelso desde a Emenda Constitucional n. 03/93 quanto à ADC.

A novidade atribuiu maior coerência na interpretação do texto constitucional dignificando o papel constitucional conferido ao Supremo Tribunal Federal; e corrigindo distorções interpretativas para dar validade ao princípio da isonomia, segurança jurídica, proteção da confiança e estabilidade das relações jurídicas tuteladas. Desta forma, além do efeito *erga omnes* que torna a decisão obrigatória a todos, mas tão somente a parte dispositiva, o efeito vinculante possibilidade que os fundamentos e motivos determinantes do julgado vinculem todos os órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal que passam a vincular-se a *ratio decidendi* da interpretação legítima do Supremo Tribunal Federal sobre determinada matéria.

Assim, reconhece-se que, em nosso sistema de controle de constitucionalidade concreto, os fundamentos e motivos da decisão tomada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal transcendam os limites objetivos daquele julgado e devem ser utilizados como fundamento de decisões de outras Cortes mantendo a coerência e vinculação da

interpretação una do texto constitucional (RTJ 193/513, rel. Min. Gilmar Mendes - Rcl 1.987/DF, rel. Min. Maurício Corrêa - Rcl MC 2.986/SE, rel. Min. Celso de Mello).

Desta forma o efeito vinculante se projeta para além do mero dispositivo da decisão da ADI, mas a própria *ratio decidendi* é elemento apto a justificar as demais decisões judiciais no âmbito do controle concentrado estadual.

Tratando-se o efeito vinculante como instrumento de garantia da supremacia material e formal da Constituição garante-se que sua força normativa se espalhe por todo o território nacional uniformemente preservando-se sua integralidade objetiva e material.

E, da mesma forma, tem se dado o efeito vinculante nas decisões de inconstitucionalidade no Direito Comparado, como acontece no Direito Estadunidense com o *stare decisis* que vinculada os julgamentos que venham a ser realizados por qualquer juiz ou tribunal norte-americano, como acontece também no Direito Alemão em que as decisões do Tribunal Constitucional Alemão estabelecem marcos vinculantes aos demais órgãos judicantes e obrigam todas as administrações públicas a obedecerem os fundamentos e motivos da decisão emanada por aquele Tribunal Constitucional.

Desta forma, pode-se ver que o caso concreto impõe que a *ratio decidendi* seja transposta ao presente julgamento não porque se pretenda fazer um cotejo entre a lei impugnada e as leis complementares que instituem a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina, mas porque a Lei Complementar Federal n. 112, de 19 de setembro de 2001, e a Lei Complementar Estadual 142, de 29 de dezembro de 2009, respectivamente, **decorrem diretamente da Constituição completando-lhe a densidade material normativa.**

Mas também, porque o art. 43, § 1º, incisos I e II, CF/88 e o art. 25, § 3º, da CF/88 combinado com o art. 38, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado do Piauí são normas *non self-executing* (não autoaplicáveis) requerendo sua complementação normativa que, uma vez realizada, preencham à luva a **força normativa da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Piauí** sobre o planejamento, execução e fiscalização do saneamento básico entre os Municípios inseridos na Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina.

Outrossim, não se trata ainda de fazer controle de constitucionalidade abstrato estadual de norma da Constituição Federal, porquanto **o dispositivo do art. 38, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado do Piauí é repetição do art. 25, § 3º, da Constituição Federal**, exercitando-se, portanto, um *controle paramétrico* por meio da interpretação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal na tríade de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ao norte detalhadas que impõem seu efeito vinculante ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí e às Administrações Públicas estadual e municipais, revelando que os mesmos fundamentos e motivos daquelas decisões de Ação Direta de Inconstitucionalidade sejam aplicados na interpretação conforme à Constituição da Lei do Município de Teresina n. 4.873/15.

Ora, mesmo que a norma repetida na Constituição do Estado do Piauí cuide de norma de reprodução (obrigatória para o Estado) ou ainda de norma de imitação (facultativa para o Estado), em ambos os casos o Supremo Tribunal Federal admite que o Tribunal de Justiça do Estado tenha competência para realizar o controle de constitucionalidade abstrato tendo como parâmetro do controle a norma (repetida) inscrita na Constituição do Estado. E permite, no primeiro caso de norma de reprodução, recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, inciso III, alíneas 'a' ou 'c', CF/88) e, no segundo caso de norma de imitação, que a decisão do Tribunal de Justiça estadual seja irrecorrível.

Isto posto, sendo o Município de Teresina pertencente à **Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina** definida pela Lei Complementar federal n. 112, de 19 de setembro de 2001, c/c o Decreto Presidencial n. 4.367, de 09 de setembro de 2002, ele passa a se enquadrar, **por força constitucional cogente**, ao compartilhamento da competência do saneamento básico para que as decisões a ele relativas dependam de um mecanismo integrado. E este mecanismo necessariamente deve observar a manifestação expressa de vontade instrumentalizada por ato legislativo formal dos demais entes federativos integrantes, isto é, os Municípios de Altos, Beditinos, Coivaras, Curalinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União, todos no Estado do Piauí, e o Município de Timon, no Estado do Maranhão (art. 1º, § 1º, Lei Complementar federal n. 112/01).

Dentro deste mecanismo de cooperação federativa (Federalismo por Cooperação), a que o Min. Gilmar Mendes afirmou na ADI 1.842/RJ que não há simples transferência de competências seja para o Estado seja para a União, **cabe ao órgão colegiado – in casu o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina – COARIDE Teresina** (art. 2º, *caput* e parágrafo único, Lei Complementar federal n. 112/01 c/c art. 3º, Decreto Presidencial n. 4.367/02 – **a coordenação das ações dos entes federados que compõem a Região Integrada**, inclusive e em especial o saneamento básico com destaque para o abastecimento de água, a coleta, o tratamento do esgoto e o serviço de limpeza pública.

A integração do planejamento, execução e fiscalização do saneamento básico dos integrantes da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina é realizada **por meio compulsório** por força do art. 43, § 1º, incisos I e II, CF/88 c/c Lei Complementar federal n. 112/01, cuja articulação, **por meio de estrutura colegiada**, define que as decisões que lhe dizem respeito somente podem ser tomadas por **maioria simples** dos membros do COARIDE Teresina (art. 5º, Decreto Presidencial n. 4.367/02).

Não fosse suficiente, o caso particular do Município de Teresina ainda comporta a sobreposição territorial da instituição da **Microrregião de Teresina** definida pela Lei Complementar do Estado do Piauí n. 142, de 29 de dezembro de 2009, com fundamento no art. 25, § 3º, da CF/88 e art. 38, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado do Piauí, como unidade regional do Estado do Piauí constituída pelos Municípios de Altos, Alto Longá, Beditinos, Campo Maior, Coivaras, Curalinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Nazária, Pau D'arco do Piauí, Teresina e União, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções e serviços públicos de interesse comum. (art. 1º).

Da mesma forma, é instituído um órgão colegiado - **Conselho de Desenvolvimento da Microrregião de Teresina** – com competência deliberativa e normativa para tratar de serviços públicos comuns ao Estado do Piauí e aos Municípios que integram a Microrregião de Teresina, em especial o saneamento básico, com destaque para o abastecimento de água, a coleta, o tratamento de esgoto, o manejo de resíduos sólidos e o serviço de limpeza pública (art. 2º, *caput*, e 3º, parágrafo único, inciso IV, Lei Complementar do Estado do Piauí n. 142, de 29 de dezembro de 2009).

O Conselho de Desenvolvimento da Microrregião de Teresina com composição composta por representantes do Estado do Piauí, dos Municípios que integram a Microrregião e por dois representantes da sociedade civil, tomarão suas deliberações por **maioria absoluta** (art. 2º, incisos I, II e III, e § 5º, Lei Complementar do Estado do Piauí n. 142, de 29 de dezembro de 2009).

Este é a concretização da integração entre entes federativos idealizada no Pacto Federativo com exercício equilibrado e harmônico destes na organização, planejamento, execução e fiscalização de funções e serviços públicos de interesse comuns. **Tudo a impossibilitar**, seja por força da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina seja por força da Microrregião de Teresina, e no esteio dos fundamentos e motivos decorrentes do efeito vinculante das Ações Direitas de Inconstitucionalidade 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/0213), **que o Município de Teresina decida isoladamente sobre a alteração do regime jurídico** (subconcessão da prestação dos serviços público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e cessão do Contrato Programa com todas as obrigações municipais legais e contratuais) **do saneamento básico no âmbito da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina.**

Desta forma, ainda que se argumente que a Lei do Município de Teresina n. 4.873, de 18 de novembro de 2015, apenas instrumentalize a deliberação individual do Poder Legislativo do Município de Teresina, **a mesma fica submetida à condição suspensiva relativa à formação da maioria simples** (Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina) **e absoluta** (Microrregião de Teresina) **para que possa produzir quaisquer efeitos jurídicos**, máxime a concreta implementação dos serviços de saneamento básico por subconcessionário, sob pena de violar frontalmente a Constituição do Estado do Piauí e a Constituição Federal, quanto ao Princípio Federativo (arts. 1º e 18, CF/88 e art. 1º, CEPI/89), aos artigos 25, § 3º, e 43, § 1º, incisos I e II, ambos da CF/88 e o artigo 38, *caput* e parágrafo único, CEPI/89.

Isto porque a constitucionalidade dos modelos de gestão integrada das entidades regionais cujo Município de Teresina está inserido – Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e Microrregião de Teresina – está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre todos os entes federativos que as integram. Logo, as decisões sobre saneamento básico não de ser tomadas colegiadamente pelos entes federativos que compõem tais entidades regionais. A decisão isolada frustra a integração da organização, planejamento, execução e fiscalização das funções públicas do saneamento e é por esta razão que a

melhor interpretação conforme a Constituição é estabelecer-lhe condição suspensiva relativa à manifestação das maiorias das entidades regionais em que o Município de Teresina está inserido.

Aprofundando-se mais na questão do saneamento básico, importante definir os limites objetivos do exercício constitucional do poder deliberativo municipal quando este específico município está integrado com outros municípios por força de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

No esteio dos fundamentos e motivos determinantes das Ações Direitas de Inconstitucionalidade 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/0213) nestes casos a deliberação tem que ser colegiada sendo que eventual Lei Municipal que altere o regime jurídico do saneamento básico fica condicionada à manifestação deliberativa no mesmo sentido dos demais entes federativos que compõem aquela entidade regional, ainda que a Lei Municipal possa ter sido promulgada no legítimo exercício constitucional do poder deliberativo municipal.

Porém, na ordem do acima exposto e em respeito ao Federalismo de Cooperação organizado no âmbito da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado do Piauí de 1989, a efetividade jurídica da manifestação isolada de um dos entes federativos componente de determinada entidade regional é insuficiente para produzir efeitos jurídicos concretos no âmbito do saneamento básico.

O procedimento constitucional requer, portanto, que seja colhida a manifestação da maioria simples (Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina) e absoluta (Microrregião de Teresina) do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina – COARIDE Teresina e do Conselho de Desenvolvimento da Microrregião de Teresina, respectivamente, dos quais a Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, é manifestação eloquente e válida, **mas tão-somente para o Município de Teresina, não podendo sobrepor-se à manifestação deliberativa e normativa dos demais componentes das entidades regionais.**

Ou seja, a Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, comporta interpretação conforme a Constituição. A opção legislativa em subconceder a prestação dos serviços público de abastecimento de água (art. 1º) e esgotamento sanitário e cessão do Contrato Programa n. 03/2012 (art. 2º) é constitucional **quando corretamente interpretada!**

Outrossim, quando a norma infraconstitucional não for manifesta ou inequivocamente inválida e comportar interpretação capaz de mantê-la compatível com a Constituição, ela não deverá ser declarada inconstitucional. Nestes casos é possível a **Interpretação Conforme a Constituição** em que a Corte Constitucional estadual poderá estabelecer uma interpretação que se coadune com o texto constitucional. Agindo deste modo se promove alternativa legítima para o conteúdo do preceito legal sem ter que retirá-lo do mundo jurídico e provocar nova atividade legislativa.

Esta técnica de julgamento permite que o exercício do controle de constitucionalidade preserve ao máximo o poder deliberativo do Legislativo ao mesmo tempo que resguarda a supremacia constitucional.

Deste modo, a hipótese interpretativa que atribui à Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, capacidade de **isoladamente** autorizar a Administração Pública a tomar atos concretos para a subconcessão da prestação dos serviços público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e cessão do Contrato Programa com todas as obrigações municipais legais e contratuais atua em **DESCONFORMIDADE** com a Constituição do Estado do Piauí e a Constituição Federal, quanto ao Princípio Federativo (arts. 1º e 18, CF/88 e art. 1º, CEPI/89), aos artigos 25, § 3º, e 43, § 1º, incisos I e II, ambos da CF/88 e artigo 38, *caput* e parágrafo único, CEPI/89 e o efeito vinculante dos fundamentos e motivos das Ações Direitas de Inconstitucionalidade 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/0213) , *ex vi* art. 102, § 2º, CF/88.

No mesmo diapasão é entender que a **concessão é intuito personae**, porque é característica própria do contrato administrativo que a Administração Pública realize o exame, por meio de licitação, da capacidade e idoneidade da contratada, o que não impede, como demonstrado em ponto anterior desta Ação Direita de Inconstitucionalidade, que o interesse público determine a necessidade de subconceder **parcela** do serviço público que fora conferido originalmente ao concessionário para terceiro (subconcessionário).

Deste modo, existindo (a) previsão no contrato de concessão, (b) autorização do poder concedente e (c) licitação pública prévia, o subconcessionário se sub-rogará em todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão (art. 26, § 2º, Lei n. 8.987/95).

Porém, se o poder concedente originário dentro dos contornos definidos pelo contrato administrativo *intuito personae* realizou a seleção da melhor proposta para a Administração Pública de quem viria a exercer as obrigações contratuais de concessionário, maior razão assiste de que o mesmo poder concedente deva participar diretamente na escolha da subconcessionária promovendo da mesma forma o procedimento licitatório, afinal ele, o poder concedente originário e não o subconcedente, é quem deve definir o exercício do controle da concessão do serviço público não podendo delegar competência privativa, de toda sorte indelegável.

O raciocínio é construído a partir da principiologia do paralelismo de formas, pois se a Administração Pública (poder concedente) realizou licitação para selecionar a proposta mais vantajosa, escolhendo licitante específico, não poderia, *a posteriori*, admitir que outro agente econômico, estranho ao procedimento licitatório prévio, execute o contrato.

Na mesma *ratio* **NÃO** é constitucional, mesmo que autorizado a subconcessão por lei forma, que seja o concessionário que vá realizar isoladamente a seleção do subconcessionário sem qualquer participação do poder concedente responsável pela

qualidade da prestação do serviço público. Afinal, **a competência para escolher o concessionário e, portanto, o subconcessionário é do poder concedente por ATO ADMINISTRATIVO INDELEGÁVEL.**

No caso concreto, ainda que houvesse dúvida sobre a possibilidade de delegação, *ad argumentandum tantum*, o fato concreto é que a Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, **NEM MESMO CHEGOU A DELEGAR PODERES PARA QUE O ESTADO DO PIAUÍ REALIZASSE A LICITAÇÃO PARA A ESCOLHA DO SUBCONCESSIONÁRIO.** Ainda mais porque a concessão dos serviços de saneamento foram originalmente delegadas à AGESPISA e não ao Estado do Piauí.

Assim, por todas as óticas, a única interpretação capaz de manter a vontade do legislador e ainda assim preservar a supremacia constitucional (interpretação conforme a Constituição) é garantir que todos os entes federativos que integram a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e a Microrregião de Teresina, além de deliberarem expressamente sobre o interesse público na subconcessão do saneamento básico, também participem diretamente na escolha do subconcessionário participando diretamente no processo licitatório competente.

O Min Luís Roberto Barroso²⁰ é didático ao afirmar que a técnica de julgamento da interpretação conforme a Constituição deve ser adotada (a) quando se tratar de escolha de uma interpretação do dispositivo legal que é compatível com a Constituição, (b) quando a interpretação buscada é possível de ser retirada da norma, ainda que não seja aquele mais evidente da leitura superficial da norma, (c) quando a linha interpretativa escolhida é capaz de excluir outras interpretações possíveis, mas que conduziriam o texto normativo a conflitar com a Constituição, e (d) quando o uso da técnica de julgamento permite o exercício legítimo do controle de constitucionalidade (guarda da Constituição) pela legítima interpretação constitucional da norma legal.

Em sentido complementar, manifestou-se o Min Moreira Alves (RTJ 126/53):

“a interpretação da norma sujeita a controle deve partir de uma hipótese de trabalho, a chamada presunção de constitucionalidade, da qual se extrai que, entre dois entendimentos possíveis do preceito impugnado, deve prevalecer o que seja conforme à Constituição”

Se as normas legislativas têm presunção de constitucionalidade deve-se procurar entendimento constitucional que lhe preserve a validade constitucional ao invés de excluí-las do mundo jurídico. É o caso concreto *sub judice* no qual a melhor técnica de julgamento é atribuir **interpretação conforme a Constituição sem redução de texto**, conferindo à Lei do Município de Teresina n. 4.873, de 18 de novembro de 2015, interpretação capaz de preservar-lhe a harmonia com a Constituição garantindo-se a supremacia constitucional e, ao mesmo tempo respeitando o Princípio de Separação dos Poderes.

²⁰ Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora, 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p.189.

Ainda mais porque o exercício do controle de constitucionalidade estadual em sede de fiscalização normativa abstrata, mesmo com o uso da interpretação conforme a Constituição, reveste-se de eficácia contra todos (*erga omnes*) e possui efeito vinculante em relação a todos os magistrados estaduais e à Administração pública estadual e dos Municípios do Estado do Piauí, impondo-se a necessária observância por tais órgãos estatais que, obrigatoriamente deverão adequar-se ao sentido constitucional possível do texto impugnado²¹.

7. DA MEDIDA CAUTELAR (ART. 10 A 12, LEI N. 9.868/99)

A concessão da medida cautelar a que se refere o art. 10 da Lei n. 9.868/99 é medida que se impõe ante a presença dos requisitos legais para seu deferimento.

Com efeito, o *fumus boni iuris* ficou evidenciado nas razões acima ventiladas que conformam a existência de um bom direito a ser defendido na guarda da supremacia constitucional decorrente do efeito vinculante dos fundamentos e motivos das Ações Direitas de Inconstitucionalidade 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/0213) a determinar que em termos de saneamento básico os entes federativos que integram entidades regionais, tais quais regiões metropolitanas, regiões de desenvolvimento e microrregiões, têm sua competência para planejamento e execução compartilhada na forma do exercício do interesse interlocal ou regional.

Por outro lado, o *periculum in mora* a caracterizar o perigo de dano e o risco ao resultado útil do processo está na afirmação de que a interpretação conforme a Constituição sem redução de texto pleiteada é a única a capaz de garantir que a Constituição do Estado do Piauí seja respeitada, que seja preservada a competência do Supremo Tribunal Federal e garantida a autoridade de suas decisões, e que se preserve o Princípio de Separação dos Poderes concretizado na manifestação legislativa do Município de Teresina.

Aliás, no caso presente em que não é possível suprimir nenhuma parte da norma, **impõe-se que se conceda a medida cautelar para suspender a eficácia do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal preservando qualquer interpretação que leve a norma impugnada a conflitar com a Constituição do Estado do Piauí.**

Tudo a caracterizar o relevante dano de difícil reparação que a permanência da interpretação literal que sem tem dado ao texto impugnado tem gerado, posto que já se realiza atos concretos de organização de processo licitatório na modalidade concorrência internacional para escolha do subconcessionário e com cessão do Contrato Programa n. 03/2012 para o Instituto de Águas e Esgotos de Piauí.

Na mesma medida também fica evidente o risco ao resultado útil do processo se preservada a interpretação literal do texto impugnado, ainda que gere violações constitucionais, posto que a transferência ao subconcessionário importará em alterações

²¹ Rcl 2.143 AgR, rel. Min. Celso de Mello, j. 12-3-2003, DJ de 06/06/2003.

jurídicas de toda ordem (econômicas, sociais e trabalhistas) que têm enorme potencial de subjugar o exercício deliberativo autônomo dos demais entes federativos da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina ao nada jurídico.

Destarte, a manutenção intempestiva da interpretação que afasta a Lei do Município de Teresina n. 4.873, de 18 de novembro de 2015, implica em graves, concretos e imediatos prejuízos ao próprio setor de saneamento básico de toda a região territorial dos Municípios envolvidos, aos trabalhadores do setor, e aos diversos usuários do serviço público de saneamento básico, mormente quanto ao desrespeito aos princípios da universalização do acesso, integralidade, eficiência e sustentabilidade econômica e gestão eficiente dos recursos hídricos, pois o futuro julgamento de mérito pela inconstitucionalidade poderá não ser suficiente para extirpar todos os danos produzidos presentemente.

Presentes, pois, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* decorre imperiosa a concessão da Medida Cautelar requerida para suspender a eficácia do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal preservando qualquer interpretação que leve a norma impugnada a conflitar com a Constituição, até o julgamento final da presente ação com objetivo de evitarem-se os prejuízos à sociedade piauiense e a sua Constituição estadual.

8. DA CONCLUSÃO E PEDIDOS

Chega-se ao final da narrativa da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com a certeza da inconsistência constitucional da interpretação literal dos arts. 1º e 2º da Lei Ordinária do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015 (publicada no DOM n. 1.834, pp. 1/2, de 18 de novembro de 2015), pelos diversos vícios que dela decorrem conforme constatados nos itens ao norte.

Ficou bastante evidenciado que o exercício constitucional da justiça socioambiental requer a imposição de uma nova racionalidade socioambiental que concretiza-se com a justiça distributiva garantido à sociedade piauiense usufruir de vida digna e saudável, em ambiente equilibrado, seguro e hígido. Garantia que somente se concretiza a partir do exercício de um serviço público que não seja realizado como mera atividade econômica sujeitada às regras de mercado.

A prestação do serviço público por concessão em que o órgão cedente pode autorizar a subconcessão e/ou cessão não desnatura que esta autorização seja realizada por ato de vontade expresso que, no contexto específico do saneamento básico exercício na Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e da Microrregião de Teresina, está multiplamente dependente do exercício do poder deliberativos dos demais entes federativos integrantes das entidades regionais.

Tal afirmativa é reforçada pelo efeito vinculante dos fundamentos e motivos (transcendência dos motivos determinantes) das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); 1.842/RJ (rel. p/

Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/0213) que afirma que a integração do planejamento, execução e fiscalização do saneamento básico depende do exercício equilibrado e harmônico dos entes federativos na geração de utilidades para a população. Aliás, efeito vinculante que deve ser respeitado pelos órgãos do Poder Judiciário piauiense e pelas Administração Públicas estadual e municipais do Estado do Piauí.

O que nos leva a concluir que a hipótese interpretativa que atribuiu à Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, capacidade de **isoladamente** autorizar a Administração Pública a tomar atos concretos para a subconcessão da prestação dos serviços público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e cessão do Contrato Programa com todas as obrigações municipais legais e contratuais atua em **DESCONFORMIDADE** com a Constituição do Estado do Piauí e a Constituição Federal, quanto ao Princípio Federativo (arts. 1º e 18, CF/88 e art. 1º, CEPI/89), aos artigos 25, § 3º, e 43, § 1º, incisos I e II, ambos da CF/88 e artigo 38, *caput* e parágrafo único, CEPI/89 e o efeito vinculante dos fundamentos e motivos das Ações Direitas de Inconstitucionalidade 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/0213) , *ex vi* art. 102, § 2º, CF/88.

Quaisquer, portanto, das teses levantadas ao norte, e todas elas em conjunto, direcionam à constatação que a interpretação literal do texto normativo da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, viola o sistema da Constituição do Estado do Piauí a merecer suspensão cautelar imediata de seus efeitos jurídicos e, no mérito, à interpretação conforme a Constituição capaz de manter a norma constitucionalmente válida.

Isto posto, requer-se:

A) A **concessão de Medida Cautelar**, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n. 9.868/99, para suspender a eficácia do texto impugnado (arts. 1º e 2º da Lei Ordinária do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015) sem a redução de sua expressão literal, até o julgamento final da presente Ação Direita de Inconstitucionalidade, bem como a aplicação do **rito abreviado** do art. 12 da Lei n. 9.868/99;

B) Requer seja oficiado a Prefeitura do Município de Teresina e a Câmara de Vereadores do Município de Teresina para prestarem informações no prazo legal, na forma do art. 6º da Lei n. 9.868/99;

C) Depois de colhidas as informações necessárias, seja ouvida a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí para oferecer d. parecer, nos termos do art. 124, § 1º, CEPI/89;

D) Dadas a relevância e a repercussão estadual da matéria, após a apreciação do pedido de medida cautelar e de colhidas as informações, caso seja da conveniência, que sejam adotadas as providências do art. 9º, §1º, da Lei n. 9.868/99;

E) Ao final, requer seja confirmada expressamente a Medida Cautelar, e julgada **PROCEDENTE** a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de

novembro de 2015, que prevê a subconcessão integral dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário violando frontalmente os arts. 19, *caput*, 20 e 22, inciso I, CEPI/89²² c/c arts. 12, inciso I, 16, 20, incisos I, alíneas 'e', 'l' e 'p', IV, todos da Lei Orgânica do Município de Teresina²³

E, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade de todo o restante conjunto normativo da mesma legislação municipal, uma vez que o fundamento de validade dos demais artigos depende da validade do artigo vestibular, assim a inconstitucionalidade daquele implica a invalidade, por arrastamento, destes.

F) Requer-se, *subsidiariamente*, que da mesma forma se confirme expressamente a Medida Cautelar, que se confira interpretação conforme a Constituição dos arts. 1º e 2º da Lei Ordinária do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, para fixar interpretação segundo a qual:

F.1.) a Lei Ordinária do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, fica submetida à condição suspensiva relativa à formação da maioria simples (Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina) e absoluta (Microrregião de Teresina) dos entes federativos integrantes de tais entidades regionais para que só então possa produzir quaisquer efeitos jurídicos, máxime quaisquer atos de implementação dos serviços de saneamento básico por subconcessionário;

F.2.) a responsabilidade para a realização do processo licitatório prévio para a escolha do subconcessionário é do poder concedente e, no caso específico do saneamento básico da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e Microrregião de Teresina, da comunidade de entes federativos integrantes das respectivas entidades regionais; e

F.3.) a autorização legislativa do art. 1º da Lei do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015, deve estabelecer limites formais e instrumentalizados em lei formal para que se dê subconcessão parcial dos serviços públicos de

²² Art. 19. O Município goza de autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição Federal, por esta Constituição e pelas leis que adotar.

Art. 20. São Poderes dos Municípios, independentes e harmônicos entre si o Legislativo e o Executivo.

Art. 22. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

²³ Art. 12. Ao Município, compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

e) à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição

l) ao registro, ao acompanhamento e fiscalização das concessões de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e minerais em seu território;

p) a políticas públicas do Município;

IV – à organização e prestação de serviços públicos, bem como sua concessão e permissão;

abastecimento de água e esgotamento sanitário preservando-se as atividades principais da prestação do serviço público ao atual concessionário.

Tudo sob pena de violar frontalmente a Constituição do Estado do Piauí, quanto ao Princípio Federativo (art. 1º, CEPI/89²⁴) e ao artigo 38, *caput* e parágrafo único²⁵; bem como o efeito vinculante dos fundamentos e motivos das Ações Direitas de Inconstitucionalidade 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013); 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013); e 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/2013), *ex vi* art. 102, § 2º, CF/88.

Dá-se a causa o valor de R\$-5.000,00 (cinco mil reais) para efeitos meramente fiscais.

Nesses termos,

Pede deferimento.

De Belém para Teresina, 14 de março de 2018.

p. p.

Luiz Alberto G. S. Rocha

OAB/PA 11.404

Jarbas Vasconcelos do Carmo

OAB/PA 5.206

Anexos:

1. Procuração *ad judicium*;
2. Atos constitutivos do partido;
3. Certidão da Câmara de Vereadores do Município de Teresina atestando representação parlamentar;

²⁴ Art. 1º O Estado do Piauí integra, com autonomia político-administrativa, a República Federativa do Brasil e rege-se por esta Constituição e leis que adotar, observados os princípios da Constituição Federal.

²⁵ Art. 38. O Estado poderá instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas de agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de serviços públicos de interesse comum, adequando-as às diretrizes de desenvolvimento do Estado.

Parágrafo único. A lei complementar disporá sobre as questões públicas de interesse comum e indicará ou criará os órgãos e as entidades de apoio técnico nelas envolvidas.

4. Ato normativo impugnado (Lei Ordinária do Município de Teresina n. 4.837, de 18 de novembro de 2015);
5. Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2.340/SC (rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/03/2013);
6. Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ (rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 06/03/2013);
7. Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 2.077/BA (rel. Min. Ilmar Galvão, j. 06/03/0213);
8. Lei Complementar federal n. 112, de 19 de setembro de 2001;
9. Decreto Presidencial n. 4.367, de 09 de setembro de 2002;
10. Lei Complementar do Estado do Piauí n. 142, de 29 de dezembro de 2009;
11. Edital da Concorrência Pública n. 001/2016 – subconcessão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na área urbana do Município de Teresina-PI;
12. Extrato do Contrato n. 001/2017 Subconcessão Saneamento Teresina - SUPARC/SEADPREV.