

FUNÇÃO SOCIAL DO USO DE BENS PÚBLICOS: NATUREZA JURÍDICA E REQUISITOS DA OUTORGA DE USO DA ÁGUA E DE SUA RESPECTIVA COBRANÇA

SOCIAL FUNCTION OF THE USE OF PUBLIC PROPERTY:
JURIDICAL NATURE AND REQUIREMENTS FOR A PERMIT FOR
USAGE OF WATER AND ITS REVENUE

.....
Luiz Marcello de Almeida Pereira¹

Sumário

1.Introdução. 2. Propriedade e função social. 3. A água é bem público. 3.1 Regime jurídico da água enquanto bem econômico. 3.2 Domínio da água. 4. Uso dos recursos hídricos: outorga e cobrança. 4.1 Outorga. 4.2 Cobrança gera internalização de externalidades negativas. 5. Considerações finais. Referências.

Summary

1.Introduction. 2. Property and social function principle. 3. Water is a public property. 3.1 Regulation of water as economic domain. 3.2 Property of water. 4. Use of water resources: permit and charging. 4.1 Permit. 4.2 Charging generates internalization of negative externalities. 5. Final remarks. Reference.

Resumo

O artigo propõe que o princípio da função social da propriedade se aplica à outorga de uso da água. Há uma primeira discussão sobre a função social e o sentido constitucional do princípio. A partir de noções próprias da teoria do ordenamento jurídico e do Estado, se estabelece a vinculação entre a função social da propriedade, do Estado e do ordenamento, positivadas no artigo 3º da Constituição da República atual. Segue exame do regime da água enquanto bem econômico e também sobre a titularidade e a tipicidade de seu domínio. Aprofunda-se, então, sobre a natureza jurídica e a forma típica do ato administrativo da outorga, bem como da cobrança referente ao uso. Após a determinação destas premissas, a conclusão se faz pela aplicabilidade do princípio à outorga.

Palavras-chave: Outorga do uso da água. Função social da propriedade. Função social do uso de bem público.

¹ Mestre em direito pela UNIMAR, professor de Direito Constitucional e História do Direito no Centro Universitário Estácio de Sá, em Salvador-BA.

Abstract

The article states the applicability of the social function of property principle to the permit for water use. The first discussion is about the constitutional meaning of the principle. The third article of the Brazilian Constitution gives the key to understand the social function of property. The next step is examining the rule of water as an input in the economy and also the legal type of domain that applies to water. The specification of the permit for water use is the next subject, concerning its typical juridical nature and the nature of charging for it. After setting these premises, the conclusion is for the applicability of the principle as a criterion to the permit for water use.

Key-words: Permit for water use. Social function of property social function of water use.

1 Introdução

O presente artigo propõe a função social como critério constitucionalmente obrigatório para a concessão de outorga de uso de água.

A afirmativa principal é que o direito ao uso da água, tanto quanto o direito à propriedade (posto que se trate de direito de gozo privilegiado de bem), tem como critério de legitimidade a obediência à sua função social. Para tanto, se analisam as noções de propriedade e função social, como definidas constitucionalmente, e posteriormente se determina o regime da água, inclusive sua propriedade e forma de atribuição de seu uso.

A função social da outorga, tanto quanto a função social da propriedade, se submete à regra geral da função social do ordenamento. A função social da outorga deve correr, portanto, no mesmo curso do mandamento constitucional (CR, Art. 3º) que estabelece os objetivos da República. Não há, portanto, direito à outorga, se o uso se chocar com a construção de sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento social, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades regionais e sociais ou a promoção do bem de todos, sem discriminação.

2 Propriedade e função social

A Constituição da República estabelece que “a propriedade atenderá sua função social” no seu Art. 5º, XXIII, estabelecendo no Art. 170, III, a mesma “função social da propriedade” como “princípio da ordem econômica”. Eros Roberto Grau, analisando as diferenças entre o regime da propriedade antes e depois da obrigatoriedade de atender a função social, enxerga nesta evolução,

como afirmou André Piettre [...], a revanche da Grécia sobre Roma, da filosofia sobre o direito: a concepção romana, que justifica a propriedade pela origem (família, dote, estabilidade dos patrimônios), sucumbe diante da concepção aristotélica, finalista, *que a justifica pelo seu fim, seus serviços, sua função*².

Trata-se de conflito entre concepções culturalmente divergentes. A romana é análoga àquela do início da modernidade, liberal e próxima do direito natural. A grega é análoga à contemporânea, próxima da concepção de direito como instrumento de organização social e da efetivação de políticas de Estado ou de Governo³.

Na Roma clássica, o fundamento do ordenamento era a tradição, ou seja, a repetição do passado. Assim, o direito não era visto como um instrumento, mas como resultado. Nesta hipótese, ele era obedecido e mesmo aplicado como imperativo absoluto. O fundamento de crítica a este ordenamento não eram as consequências práticas de sua concretização, mas apenas sua adequação aos mandamentos tradicionais.

Na Ática antiga, o fundamento do ordenamento era a razão, ou seja, o que se desenha para o futuro. Assim, o direito não era visto como resultado, mas como instrumento. Nesta hipótese, ele era obedecido e mesmo aplicado com vistas à sociedade que se pretendia construir. O fundamento de crítica a este ordenamento não era a tradição, mas sim seus efeitos na sociedade. Ao fundar o ordenamento na razão, a Ática apontava para a possibilidade de, pragmaticamente, negar proteção a qualquer direito, quando seu exercício fosse socialmente nocivo.

Com a vitória da razão, compreende-se que a forma das criações humanas deve-se subordinar à função que desempenharão. Daí a importância, cada vez maior, da interpretação teleológica do ordenamento. No direito (ordenamento), a forma é positivada em textos que limitam circunstâncias de tempo e espaço, requisitos, condições, procedimentos, liberdades ou competências que estabelecem o que é aquele instituto. A função é a proteção do bem juridicamente relevante. No Direito (ciência), a forma se expressa no conjunto das normas jurídicas, criadas pelo interprete com base no ordenamento, que definem o regime do dado instituto. As normas infraconstitucionais ganham significado a partir do conteúdo deontológico atribuído à Constituição. O regime do direito à propriedade está subordinado ao atendimento de sua função social. A própria essência da propriedade se define pela função social, pela finalidade que se busca atingir por sua positivação.

2 GRAU, E. R. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p 113.

3 Rica explanação relacionada ao tema se encontra em FERRAZ JR., T. S. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 21-29.

O Estado congrega recursos sociais. É característica desta forma de organização social a gestão, pelo ente político supremo, de recursos da economia; decorre daí que deva atuar em prol desta sociedade que o suporta. Teóricos de todos os matizes ideológicos se debruçam sobre o tema, nenhum olvidando que a função do Estado seja perseguir o “bem comum”. O criador da expressão, Rousseau, definia este como objeto da “vontade geral” da sociedade, entretanto Chaïm Perelman ressalta:

Querer opor, como faz Rousseau, a vontade geral, sempre reta, à vontade de todos, frequentemente induzida em erro, é justificar de antemão todas as tiranias, pois é evidente que o tirano sempre conhece melhor que o povo os “verdadeiros” interesses deste último⁴.

A definição do bem comum em cada caso concreto ou abstrato se coloca como *decisão política*, submetida à Constituição da República, entendida como formalização das decisões políticas fundamentais dos titulares da soberania. Daí a legitimidade da determinação da finalidade do ordenamento e do Estado no Art. 3º da nossa Constituição, inserida no Título em que se encontram as “decisões políticas fundamentais que o constituinte acolheu”⁵. As decisões mais particulares se submetem aos princípios que formalizam as decisões mais gerais, assim como os dispositivos normativos hierarquicamente inferiores se submetem aos superiores.

Assim, a função última de todo direito se identifica com as finalidades da República, determinadas pelo Art. 3º da Constituição.

Além da generalização acima definida, os direitos fundamentais têm funções específicas: negativas (de proibição ou dever de abstenção pelo Estado) e positivas (de obrigação ou dever de ação pelo Estado). Segundo Canotilho, elas são as funções de defesa ou de liberdade, de prestação social, de proteção perante terceiros e de não discriminação⁶, a primeira negativa e as três últimas positivas. O direito à propriedade, segundo esta ideia, consiste na exclusividade de uso, fruição e disposição de bens (perante o Estado e terceiros) e na obrigação, ao Estado, de empenho para prover condições materiais do seu gozo (a todos, sem discriminação).

O ordenamento deriva seu sentido dos princípios constitucionais fundamentais, sempre em conexão com a realidade social que os atualiza. O exercício dos direitos fundamentais é legítimo apenas enquanto não fere a sociedade. Eles são protegidos como forma de alcançar as finalidades que a

4 PERELMAN, C. *Lógica jurídica: nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 201.

5 SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 95.

6 CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Lisboa: Almedina, s/d., p. 383-386.

Constituição determinou para a República e para o ordenamento, ou seja, “se o proprietário não cumpre e não se realiza a função social da propriedade, ele deixa de ser merecedor de tutela por parte do ordenamento jurídico, desaparece o direito de propriedade”⁷.

A função social da propriedade está ligada ao seu uso de maneiras socialmente relevantes, de forma: a) a inserir o bem na cadeia produtiva, de maneira a obedecer aos mandamentos do Art. 170 da Constituição da República (o desenvolvimento nacional está no inciso II do seu Art. 3º); b) a promover distribuição equitativa de renda, recursos ou serviços para toda a sociedade (em obediência aos incisos III e IV do Art. 3º); e c) a promover a construção de sociedade livre, justa e solidária (Art. 3º, I). Função social é função justa, justa para com toda a sociedade.

3 A água é bem público

Assim, o bem deve ter uso e quanto maior for este uso (desde que legítimo), maiores serão os benefícios que advirão dele para a sociedade. Isso vale para os bens privados, como também para os bens públicos. Neste sentido:

Note-se que o poder público tanto pode restringir como pode ampliar o uso de bens públicos [...]. Quando amplia, está atendendo ao princípio da função social da propriedade pública, uma vez que está cumprindo o dever de garantir que a utilização dos bens públicos atenda da forma mais ampla possível ao interesse da coletividade.⁸

Bens públicos, por serem recursos sociais, inexoravelmente devem servir à finalidade do bem comum (não é inexorável, entretanto, que efetivamente sirvam, por óbvio). Cabe perquirir sobre distinções entre as categorias de bens públicos, gênero com três espécies, segundo o Art. 99 do Código Civil: a) os bens de uso comum; b) os de uso especial; e c) os dominicais. Não interessa investigar em pormenor, no escopo do presente estudo, os de uso especial e os dominicais, já que a água é bem de uso comum. Sobre estes, Di Pietro leciona que “não é demais repetir que a destinação pública é inerente à própria natureza jurídica dos bens de uso comum do povo [...], porque eles estão afetados a fins

7 SILVEIRA, D. S. D. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: SILVEIRA, D. S. D.; XAVIER, F. S. (Orgs.) *O direito agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1988, p. 14.

8 DI PIETRO, M. S. Z. Função social da propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abril/maio/junho, 2006. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 24 jun. 2006.

de interesse público, seja por sua própria natureza, seja por destinação legal”⁹. Bandeira de Melo também afirma que os de uso comum têm afetação estabelecida em lei ou decorrente de sua natureza, ou do “destino natural” do bem, citando expressamente os recursos hídricos¹⁰.

Pode haver, no âmbito do regime dos recursos hídricos, a outorga para que terceiros os usem, seriam pessoas (privadas ou públicas), diferentes das titulares de seu domínio. Em verdade as pessoas responsáveis pela formalização da outorga também não são titulares destes domínios, mas o problema se resolve pela atribuição legal de competência para tanto e pelo claro fundamento constitucional das leis em questão (Art. 21, XIX da Constituição da República). Esta outorga deve garantir o maior uso possível dos ditos recursos, também em decorrência do quanto já se afirmou, até o momento, sobre o direito à função social da propriedade, ou seja,

as águas públicas podem atender a inúmeros objetivos, alguns de uso comum, como a navegação, outros de uso privativo, como a derivação para fins agrícolas ou industriais, ou para execução de serviço público, como a produção de energia elétrica e o abastecimento da população, como também podem atender simplesmente às primeiras necessidades da vida¹¹.

Fundamental é que estes usos se sobreponham harmoniosamente, se sucedam no tempo e no espaço e se multipliquem. A Lei Federal 9.433/97, em consonância com o imperativo constitucional, determina (logo em seu Art. 1º, IV) que um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos seja exatamente o “uso múltiplo das águas”.

Não obstante sua multiplicidade, alguns usos dos recursos hídricos, os mais economicamente relevantes dentre eles, inclusive, serão outorgados. São estes usos que, argumenta-se aqui, devem ter clara função social, sem a qual a outorga é inconstitucional.

3.1 Regime jurídico da água enquanto bem econômico

O Direito Ambiental é aqui tratado como parte do Direito Econômico. É o pensamento de Paulo de Bessa Antunes, por exemplo, ao ressaltar que o “Direito do Meio Ambiente é dotado de instrumentos específicos que o capacitam

9 DI PIETRO, M. S. Z. Função social da propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abril/maio/junho, 2006. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 24 jun. 2006.

10 BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 557.

11 Idem.

a atuar na ordem econômica, de molde a configurar um determinado padrão de desenvolvimento”¹².

O regime jurídico da gestão dos recursos hídricos organiza a exploração dos corpos d’água, objetivando sua distribuição social condizente com os preceitos constitucionais, quer para consumo imediato, quer para utilização destes recursos como insumos para a oferta de bens ou serviços. A partir desta linha, passa a fazer sentido mais profundo a presença da defesa do meio ambiente no Art. 170, VI, da Constituição da República. É que um dos traços importantes do perfil constitucional de desenvolvimento é, exatamente, a sustentabilidade e o respeito ao direito difuso aos recursos naturais. É o prisma sob o qual se deve entender o domínio dos recursos hídricos, a outorga de seu uso e a decorrente cobrança. Os recursos hídricos são importantes para o desenvolvimento econômico do país, mas também são recursos a se resguardarem para manutenção da vida presente e futura.

Claro, a humanidade futura não pode ser titular de direito algum, já que não existe materialmente, apenas povoa as esperanças e expectativas das gerações atuais. Entretanto, é direito da sociedade contemporânea, direito de titularidade difusa, manter estas esperanças e expectativas. É essencial, para a fundamentação ética do ordenamento jurídico, garantir as condições materiais de subsistência e mesmo de transformação da civilização partilhada atualmente.

A Constituição obriga a intervenção do Estado na atividade econômica. Eros Roberto Grau, após extensa e profícua discussão¹³ sobre a expressão atividade econômica, propõe que ela denomine dois objetos, relacionados. Em sentido amplo, a expressão define todas as atividades voltadas “à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos”¹⁴. Incluem-se nesta categoria tanto as atividades privadas quanto os serviços públicos. Em sentido estrito, como sinônimo de domínio econômico, atividade econômica denomina apenas as legadas à iniciativa privada, ainda que sob regulamentação pública.

Observando os termos estipulados por Eros Grau, tem-se que o Estado intervém no campo da atividade econômica em sentido estrito por absorção (monopólio) ou participação (competição). Intervém sobre o domínio econômico por direção ou indução¹⁵. Nas intervenções por direção, o Estado impõe comportamentos sob sanções negativas importantes, regendo mais incisivamente o domínio econômico. As intervenções por indução colocam-se em outro plano, no das sanções premiaias, em que certos comportamentos são estimulados.

12 ANTUNES, P. B. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002, p. 19.

13 GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 123 ss.

14 Idem, ibidem, p. 133.

15 Idem, ibidem p. 159.

Pode-se ver relação entre a defesa do meio ambiente e as intervenções econômicas hoje existentes, sob suas modalidades de absorção ou participação, direção e indução¹⁶. As normas de utilização dos recursos hídricos incluem direção e indução, além da possibilidade de participação.

É fundamental, para se compreenderem os limites jurídicos das decisões sobre a gestão dos recursos hídricos, definir a titularidade do domínio destes recursos, o regime da outorga e da cobrança por seu uso. Afinal de contas, é este o objeto das decisões e são estas as normas que afetarão o domínio econômico e a vida cotidiana dos administrados.

Fenômeno econômico e jurídico, a propriedade dos bens de produção tem regime constitucional que se subordina à ideia de função social, já se sabe. O regime jurídico dos recursos hídricos inclui as normas que se referem ao seu domínio, bem como condições e eventual cobrança pelo seu uso, visando garantir níveis mínimos de qualidade e quantidade que sustentem o desenvolvimento econômico e humano presente e futuro. O regime da água está subordinado aos seus fins; a Política Nacional de Recursos Hídricos está subordinada aos objetivos prescritos no Art. 2º da Lei Federal 9.433/97, interpretados conforme o Art. 3º da Constituição da República.

O caminho para estes objetivos deve ser desenhado democraticamente, pois é fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos a gestão descentralizada, contando com a “participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades” (Art. 1º, VI, da Lei Federal 9.433/97).

3.2 Domínio da água

A natureza jurídica da água, como um bem, como coisa juridicamente qualificada, tem sofrido grandes alterações ao longo do tempo. Ordenamento e ciência jurídica são históricos, eles se constroem a partir do contorno histórico e refletem as contradições, valores, interesses e cultura típicos deste contorno.

Cite-se como exemplo o direito romano, com a sempre necessária observação de que, naquele contexto, “a propriedade não deve ser interpretada sob as mesmas luzes da propriedade existente no campo e nas cidades da sociedade capitalista, pois era diferente em significação, em uso e em finalidade”¹⁷. Primeiro, a água foi considerada *res nullius*, um bem sem titularidade, apropriável por qualquer um. A partir das Institutas, entretanto, ela passa a ser *res communis*, já

16 GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 123 et seq.

17 VÉRAS NETO, F. Q. *Direito romano clássico: seus institutos jurídicos e seu legado*. In: WOLKMER, A. C. (Org.). *Fundamentos de história do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 96.

que “por direito natural as coisas a seguir pertencem a todos, nomeadamente: o ar, a água corrente, o mar e, por esta razão, o litoral marinho”¹⁸.

No Brasil contemporâneo, a interpretação dos Arts. 20 e 26 da Constituição da República deixa claro que a água é bem de domínio público, o que o Art. 1º, I, da Lei Federal 9.433/97 reafirma. O Art. 99 do Código Civil estreita a qualificação, inserindo a água dentre os bens de uso comum do povo, em contraposição aos bens de uso especial e aos dominicais.

O Art. 1º do Decreto 24.643/34 (Código de Águas) estabelecia que “as águas públicas podem ser de uso comum ou dominicais”. Há que se levar em consideração, entretanto, que os bens dominicais são alienáveis, enquanto as águas, segundo o Art. 18 da Lei 9.433/97, “são inalienáveis”. Assim, só há sentido no ordenamento se elas forem, como o são, bens públicos de uso comum do povo, incluindo-se o dispositivo do antigo Decreto dentre os revogados pelo Art. 57 da nova Lei. As águas pluviais, entretanto, continuam regidas pelo Código de Águas, Art. 102 e seguintes. Quanto a isto, a “Lei 9.433/97 não modificou as sábias regras de 1934”¹⁹.

A água é, portanto, bem público de uso comum. Sua titularidade é matéria constitucional. O Art. 20, III e VIII, da Constituição da República, estabelece quais são as águas da União, enquanto o Art. 26, I, estabelece as águas dos Estados. Quanto às águas superficiais, cabe observar que é da titularidade da União apenas o potencial hidrelétrico dos corpos estaduais. Não fosse suficientemente clara a Constituição, a Lei Federal 9.984/00, Art. 7º, § 1º, determina “quando o potencial hidráulico [de produção de energia elétrica] localizar-se em corpo de água de domínio dos Estados ou do Distrito Federal [...]”, límpida a inferência de que o potencial é da União, enquanto a água é do Estado (ou do Distrito Federal). Quanto às águas subterrâneas, pertencem aos Estados.

Disposição sobre assunto relacionado é o Código Florestal (Lei Federal 4.771/65), especificamente seu Art. 2º. Um dos critérios de definição de área de proteção permanente é a proximidade de corpos d’água (cursos de rios ou redor de lagoas, reservatórios e nascentes). O dispositivo não altera a propriedade dos bens, apenas atribui a eles um regime diferente. Além disto, [...] de preservação permanente é a flora que se encontre enquadrada dentro das condições mencionadas na lei federal”²⁰, mesmo que a *ratio* da lei seja “[...] a preservação da vegetação que protege os cursos d’água”²¹.

No tocante à água, entretanto, não há apenas direitos de titularidade individual, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é difuso (Art. 225 da Constituição da República). A água é essencial para este equilíbrio.

18 *Et quidem naturali jure communia sunt omnium, haec, aqua profluens, et mare et per hoc litora maris*, Institutas, Livro II, Título I, § I.

19 MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 415.

20 ANTUNES, P. B. *Direito ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002, p. 48.

21 IDEM, p. 49.

Alterações na qualidade da água nos cursos hídricos, assim como em seu regime, têm claros efeitos no equilíbrio ecológico, daí o uso da água estar relacionado a este direito difuso.

4 Uso dos recursos hídricos: outorga e cobrança

Outra indagação, de fundamental importância para a atividade econômica, é o regime do uso dos recursos hídricos, ou seja, sobre os requisitos que permitem este uso, as condições em que se pode dar e as vedações ao seu exercício. Este é o regime das outorgas de uso dos recursos hídricos. Já que a propriedade dos recursos hídricos é pública, sua utilização depende de ato jurídico, regido por normas que determinam competência e formalizado de maneira previamente determinada. Trata-se de desdobramento do princípio da legalidade.

A outorga permite ao Estado controlar tanto a captação de água quanto a emissão de efluentes em seus corpos. É, portanto, instrumento fundamental para a implementação de uma política nacional de gestão de recursos hídricos. Em par com a discussão sobre a natureza jurídica da outorga (bem como sobre as suas limitações e relações com os direitos dos administrados), caminha a determinação de seu papel na implementação da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Norma geral é que a água deve ter usos múltiplos, ressalvadas as eventualidades em que se devem observar prioridades. A Lei Federal 9.433/97 diz textualmente que “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas” (Art. 1º, IV), entretanto em “situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação dos animais” (Art. 1º, III). Este o fundamento para outro mandamento constante no mesmo texto, o Art. 15, V, o qual permite a suspensão da outorga de uso, pelo outorgante, nos momentos de escassez. Ato vinculado quanto às condições e também quanto a seu conteúdo. Só pode haver a suspensão, em caso de escassez, para o uso humano e dessedentação animal.

4.1 Outorga

O termo outorga é utilizado tanto na Constituição da República quanto nos textos infraconstitucionais sobre recursos hídricos. Sua natureza jurídica é de ato administrativo, emanado, portanto, ao final de um procedimento administrativo. Há que se aprofundar a discussão sobre sua categorização pelo critério da forma (decreto, resolução, deliberação ou portaria) e de conteúdo típico (se de permissão, autorização, concessão ou licença), dadas as diferenças entre os institutos e suas consequências jurídicas. É assim que se poderá melhor

definir o regime jurídico a ser obedecido pelos empreendimentos econômicos ou sociais que dependam da outorga.

Será útil, antes de prosseguir, ressaltar que alguns usos de recursos hídricos são independentes de outorga. Em obediência ao princípio da legalidade, todos os comportamentos privados sem restrição em lei são permitidos, é a interpretação corrente do Art. 5º, II, da Constituição da República. Como o *caput* do Art. 12 da Lei 9.433/97 lista os casos em que a outorga é requerida, a interpretação sistemática leva à conclusão de que todos os usos que não constem dos incisos do dispositivo são permitidos, independem da outorga. O administrado pode fazer tudo que a lei não proíba. Entretanto, o inciso V, do Art. 12, ora em foco, é bastante aberto ao dizer que dependem de outorga “outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água”. A expressão é suficientemente vaga para abarcar quase qualquer comportamento privado de interação com qualquer “corpo de água”, considerados os adjuntos adnominais e a amplitude do conceito de corpo de água. Daí o sentido do § 1º do artigo mencionado logo acima, listando os casos cujo uso será independente de outorga. A regulamentação da lei poderá esmiuçar os casos do Art. 12, V, porém nunca a ponto de alcançar os casos do § 1º. É direito de todos a desnecessidade de outorga para uso de “pequenos núcleos populacionais” rurais (inciso I) ou os que forem considerados insignificantes (II e III) pelo regulamento – como se trata de direito, a restrição excessiva será inválida.

Na definição de Maria Sylvia Zanella di Pietro “autorização é o ato unilateral administrativo e discricionário, pelo qual a Administração consente, a título precário, que o particular se utilize bem público com exclusividade”²². Pode ser gratuita ou onerosa e tem característica importantíssima para este estudo: “não é conferida com vistas à utilidade pública, mas no interesse privado do utente”²³. Daí sua maior precariedade, transitoriedade e conteúdo de faculdade, não dever, de utilização do bem pelo usuário. Com relação à discricionariedade, com ela concordam Hely Lopes Meireles e Celso Antonio Bandeira de Mello, calando sobre a onerosidade ou o dever de uso^{24,25}, bem com sobre todo o restante.

Permissão de uso, ainda nas palavras de Di Pietro, é “ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público”²⁶. A característica diferenciadora entre autorização e permissão é sua finalidade; daí decorre que a segunda obriga o usuário a exercer o uso, sob pena

22 DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 16. ed. . São Paulo: Atlas, 2003, p. 564.

23 Id., Ib.

24 LOPES MEIRELLES, H. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 171.

25 BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 273.

26 Idem, ibem, p. 565.

de caducidade do ato, o que Hely Lopes Meirelles também afirma²⁷. Quanto ao prazo, a permissão também pode ser qualificada, gerando, neste caso, o direito subjetivo do permissionário até o termo pré-fixado para a utilização. Celso Antônio Bandeira de Mello afirma a vinculação do ato, mormente quando se trata se permissão de serviço²⁸.

Seguindo ainda a mesma Di Pietro: “A concessão de uso é contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme sua destinação”²⁹. O caso de emprego de concessão é aquele em que a utilização do bem é mais onerosa para o usuário. Daí a fixação de prazos mais longos e a conseqüente necessidade de licitação. As concessões de uso podem ser de simples uso ou de exploração; temporárias ou perpétuas; remuneradas ou gratuitas; de utilidade pública ou privada; e autônoma ou acessória a concessão de serviço público. Hely Lopes Meirelles chama a atenção para a possibilidade de concessão real de uso, “transferível a terceiros por atos intervivos ou por sucessão legítima ou testamentária”³⁰ e o classifica como contrato administrativo, não ato negocial.

Licença é o ato que se relaciona ao exercício de uma atividade e que envolve “direitos, caracterizando-se como ato vinculado”³¹. Exatamente por envolver direitos, é meramente declaratório, enquanto a autorização, por exemplo, é ato constitutivo. Em todas estas características há acordo entre Hely Lopes Meirelles³² e Celso Antônio Bandeira de Mello³³.

A outorga é ato administrativo e como tal está submetida ao princípio da legalidade. A norma jurídica, entendida como proposição deôntica de comportamento, comporta três operadores: proibir, permitir ou obrigar. A proibição de um comportamento equivale à obrigação de comportamentos diferentes dele (nas mesmas situações). A permissão expressa é definida por uma série de obrigações e proibições que expressamente a limitam, mais aquelas advindas da interpretação do ordenamento, enquanto a permissão tácita é limitada pelo ordenamento como um todo, mormente os princípios constitucionais.

O inciso II do Art. 5º da Constituição da República estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Portanto apenas lei, abaixo das Constituições, pode inaugurar mandamentos.

27 Idem, *Ibem*, p. 172.

28 Idem, *Ibidem*.

29 DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 567.

30 LOPES MEIRELLES, H. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 242.

31 CRETELLA Júnior, N. (RT 486/18), In: DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 220.

32 Idem, *ibem*, p. 171

33 Idem, *Ibidem*, p. 273.

Apenas a lei inaugura o ordenamento criando obrigações de ação ou abstenção, ou seja, apenas a lei cria proibições, permissões expressas ou obrigações.

Do lado dos administrados, o princípio estabelece os contornos jurídicos da liberdade: é livre todo comportamento que a lei deixa de proibir. A vontade privada se forma livremente e pode decidir tanto sobre realizar ou deixar de realizar determinados atos como também sobre o modo como levará a cabo seu intento. No âmbito privado, a liberdade (direito) se exerce a partir da vontade.

Do lado da administração, o princípio estabelece os contornos jurídicos da competência: ao agente público é estabelecido o poder-dever de comportar-se apenas da forma como a lei obrigar ou permitir expressamente. A decisão política se forma nos lócus determinados pelo ordenamento, obedecendo aos procedimentos previstos no ordenamento, para se positivar em dispositivo normativo (também tipificado no ordenamento). No âmbito público, a competência (poder e dever) se exerce apenas nos termos da legalidade.

É a este princípio da legalidade que a outorga se submete, é o que manda a Constituição da República, no *caput* do Art. 37. A outorga é competência de alguém, a qual só pode ser exercida nos termos estritos do procedimento e dos critérios legais.

Os critérios de competência são seis: pessoal, temporal, territorial, procedimental, material e teleológica³⁴.

O quadro abaixo traz as informações essenciais, discutidas a seguir.

Competência para concessão da outorga	Âmbito Federal
Pessoal	Diretoria Colegiada da ANA, por Resolução
Material	Águas de domínio da União
Territorial	Federação
Temporal	Indeterminada
Procedimental	Típico de autorização
Teleológica	Objetivos da Lei 9.433/97 e do Plano de Bacia

Quanto à pessoa, no nível federal a competência é da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Águas (ANA), como determina o Art. 12, V, da Lei Federal 9.984/00. Quanto à matéria, a Lei Federal 9.984/00, em seu Art. 4º, IV, dispõe que cabe à ANA outorgar o direito de uso “de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União”. Aos Estados cabe outorgar o direito de uso sobre recursos de seu próprio domínio. Pode haver delegação, pela União, para outorga de recurso seu por Estado ou pelo Distrito Federal, conforme o parágrafo único do Art. 14 da Lei Federal 9.433/97.

34 SUNDFELD, C. A. *Fundamentos do direito público*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 104.

A Lei 9.433/97 estabelece que a outorga seja um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (Art. 5º, III). Ora, a natureza de instrumento é de existência submetida a finalidades alheias, instrumento é meio para se alcançarem fins que não escolhe. Assim, é inescapável que as finalidades da outorga são as finalidades da Política, estabelecidas no seu Art. 2º, o qual se reproduz abaixo, pela importância de seus termos exatos.

Art. 2º. São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

- I) assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II) a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III) a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.

Quanto ao procedimento, serão necessárias maiores delongas, já que aqui se encontra o perfil jurídico do instituto e, portanto, os limites de sua dinâmica. Será útil analisar o conteúdo da decisão que realiza a outorga, seu prazo, sua forma e sua natureza jurídica.

No nível federal, a lei que criou a ANA estabelece que o ato é autorização (Art. 4º, IV). A Lei 9.433/97, em seu Art. 16, estabelece que toda outorga de uso de água tem prazo (sempre inferior a trinta e cinco anos, porém renovável). Portanto, trata-se de autorização qualificada. O prazo pode ser distinto nos casos em que a outorgada é “concessionária ou autorizada de serviço público ou de energia elétrica” (Art. 5º, § 4º da Lei 9.984/00). Ainda pode haver alterações, durante a outorga ou eventualmente ocasionando sua suspensão, em decorrência da perda da navegabilidade do corpo (Art. 13 da Lei 9.433/97) ou eventos naturais como inundações ou secas (Art. 4º, X, da Lei 9.984/00).

O Art. 5º, § 3º da Lei 9.984/00 permite a prorrogação, sempre “respeitando-se as prioridades estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos”. O ato da outorga usualmente estabelece o prazo.

Resta saber se a existência dos prazos acima implica ou não em indenização no caso de retirada extemporânea. Ora, a outorga é de direito de uso, como a legislação repete consistentemente (Lei 9.433/97, Art. 12 e Lei 9.984/00, Art. 5º e particularmente o § 1º do Art. 6º). O outorgado tem direito ao uso do recurso hídrico, nas condições estabelecidas no ato da outorga. Entretanto se coloca uma questão: se as restrições posteriores, a suspensão ou a retirada da outorga seriam indenizáveis.

Parece certo que o ponto fulcral para sua a resposta está na motivação do ato administrativo que altera, suspende ou retira a outorga. Se houver desobediência aos requisitos constitucionais ou legais no ato de autorização ou

concessão, inclusive descompasso com o Plano de Bacia, haveria anulação, ou invalidação do ato. Com efeitos *ex tunc*, a invalidação não é indenizável.

Se porventura estiver presente mera irregularidade, então será imperativa a convalidação do ato, em face da função social do uso dos recursos hídricos. Se o uso está de acordo com o Plano de Bacia, então o outorgante está dando função socialmente relevante ao bem público. A Lei 9.433/97 ordena, como já se disse, que “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas” (Art. 1º, IV). A Lei não estabelece faculdade, mas dever; não permite, porém obriga o órgão gestor a proporcionar uso múltiplo. Por estes motivos é que se afirma que o ato de convalidação é vinculado, para obedecer à função social da propriedade pública, para dar a ela o uso maior e mais relevante possível.

Pode ocorrer de o outorgado descumprir alguma das condições da outorga, como captação ou emissão superiores às autorizadas ou concedidas, ausência do uso por três anos consecutivos, emissão com qualidade ou regime de captação distintos do estabelecido. Nestes casos, dar-se-á a sanção prescrita no ato da outorga, podendo chegar à sua cassação (Lei 9.433/97, Art. 15, I e II). No nível estadual, O Decreto 41.258/96 estabelece a revogação em caso de “descumprimento de qualquer norma legal ou regulamentar, atinente à espécie” (Art. 11 do Anexo ao decreto citado). Sempre, mesmo nestes casos, devem ser levados em consideração os argumentos acima expostos, motivadores da manutenção da outorga.

Entretanto, se evento posterior, independente das vontades das partes, impedir a continuidade do uso, poderá haver sua suspensão, caducidade ou mesmo a revogação, sem indenização ao outorgado. O evento pode ser caso fortuito ou força maior que por si só impossibilite a continuidade da outorga, ou que leve à alteração no Plano de Bacia e este à impossibilidade. A caducidade se dá “porque sobreveio norma jurídica que tornou inadmissível a situação antes permitida pelo direito e outorgada pelo ato precedente”³⁵, caso em que a alteração no Plano leva à retirada.

A alteração da quantidade, da qualidade ou do regime da água captada são, mais precisamente, os fatos impeditivos. Nestes casos a autoridade deve sempre dar prioridade aos usos mais socialmente relevantes, por força da Constituição da República, da legislação e do Plano de Bacia. Alguns destes usos são os consumos humanos e a dessedentação animal (Lei 9.433/97, Art. 1º, III), a prevenção de grave degradação ambiental (Art. 15, IV) ou a manutenção da navegabilidade (Art. 15, VI). Note-se que, em qualquer destes casos, não haverá indenização, até porque se impõe a decisão de salvaguardar o benefício mais geral, em detrimento do mais particular, e a vida, supremamente.

De maneira sucinta, a suspensão ou retirada da outorga nunca geram indenização, salvo se ilegais, entretanto é imperativo que estas sejam as últimas

35 BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 280.

alternativas das quais lançará mão a outorgante, optando sempre que possível pela manutenção do uso.

Uma última questão ainda é nebulosa, sobre a necessidade de prévia licitação. A Lei 8.666/93, em seu Art. 2º, prevê a licitação como procedimento prévio à concessão, desde que esta gere contrato, ou seja, desde que haja acordo de vontades entre Administração e usuário do bem. Portanto não se cogita da necessidade de licitação, já que o conteúdo jurídico da outorga é autorização, ato e não contrato administrativo.

Há, entretanto, um problema, se o uso decorrer de contrato administrativo. O caso típico é o abastecimento e saneamento urbanos. A Lei 11.445/07 estabelece, no parágrafo único do seu Art. 4º, que, para a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a utilização de recursos hídricos “[...] é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais”. Portanto, esta outorga, quanto aos critérios e procedimentos legais, obedece à legislação geral sobre água, não se constituindo caso especial.

Aí haverá licitação, todavia note-se que a concessão do serviço não é de titularidade do outorgante do direito de uso da água. No caso específico do abastecimento e saneamento urbanos, inclusive, a competência é comum (Art. 23, IX da Constituição da República). Cabe ao Município a prestação do serviço, por interpretação do Art. 30, V, também da Constituição da República, além da opção pelo ente mais próximo “ter como objetivos e motivação a melhoria da qualidade dos serviços e uma melhor articulação do setor com a política municipal de desenvolvimento urbano”³⁶.

Deve haver licitação, mas apenas para a prestação do serviço. Para a outorga ela é inexigível, por aplicação do Art. 25 da Lei 8.666/93, vez que há “inviabilidade de competição”. O fato é que o serviço público é principal em relação ao uso do recurso hídrico. A administração municipal decidirá os critérios para eventual licitação do serviço público (usualmente menor tarifa e melhor técnica sanitária). Vencida esta licitação, a da outorga ficaria sem competidores, porventura se pudesse nela pensar.

4.2 Cobrança gera internalização de externalidades negativas

A água é essencial à vida, antes mesmo de ser essencial à vida econômica, mas a vida social faz parte da condição humana, o que faz incontornável a economia.

36 VARGAS, M. C. Desafios da transição para o mercado regulado no setor de saneamento In: *Anuário GEDIM 2002: cidade serviços e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2002, p. 131.

A atividade econômica produz externalidades, isto é, efeitos secundários aos objetivos propriamente produtivos. Essas externalidades são positivas, se trazem ganhos à sociedade ou a pessoas, ou negativas, se trazem danos a bens sociais ou individuais. Ora, o meio ambiente é bem social, seu equilíbrio é direito difuso. A água é parte deste equilíbrio; portanto, os malefícios que a atividade econômica produz são externalidades negativas.

[...] há um tipo de depreciação não considerado nos agregados econômicos convencionais: o decorrente da degradação ambiental. O quanto determinados fluxos de produção afetam as condições ambientais a médio e a longo prazo [...]. Este tipo de depreciação, supostamente, é de muito maior importância do que o dos recursos de capital que se desgastam. Até porque o capital é, também ele, reservas naturais transformadas³⁷.

Um dos mecanismos de regulação deste fenômeno, para realizar o desenvolvimento sustentável, é a incorporação, ou internalização, das externalidades ambientais negativas.

Trata-se de abordagem de fundamentação econômica, via emprego de instrumentos tributários. Baseia-se no princípio do pagamento pelo poluidor, PPP. Os custos em que a sociedade como um todo incorre para controlar ou remover externalidades negativas geradas por empresas poluidoras são, no caso, ressarcidos por tributos pagos por essas empresas. A eficácia desta categoria de controle é função direta dos danos que a internalização dos custos da degradação ambiental causam à capacidade de competição das empresas tributadas. O objetivo principal é estimular tecnologias de produção que reduzam a zero as externalidades negativas – desonerando assim as empresas desse custo adicional³⁸.

Duas observações se fazem necessárias.

Primeira, que a cobrança pelo uso da água não é propriamente tributária, se bem que, nos termos em que o raciocínio econômico se coloca, pode ter função similar, ao onerar a produção. A natureza jurídica da cobrança é a remuneração da outorga (onerosa). O Art. 20 da Lei Federal 9.433/97 diz textualmente que “serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga”. Não se trata de tributo, indenização ou sanção administrativa. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, na Moção 26/2004, refere que “os recursos auferidos com a cobrança pelo uso

37 ROSSETTI, J. P. *Introdução à economia*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 588.

38 Idem, p. 383.

da água – por não terem a natureza jurídica de imposto, contribuição social e de intervenção no domínio econômico [...] não podem ser contingenciados [...]”. A natureza jurídica da cobrança é a de preço público, remuneração pelo uso de bem público.

Com a ressalva sobre a natureza jurídica da cobrança, um de seus efeitos é realmente a busca, pela empresa, por desonerar-se deste custo. Com efeito, o uso da água será mais oneroso quanto mais danoso for para o meio ambiente. A devolução de água limpa ao meio ambiente gera cobrança menor que a devolução de água poluída. Assim, a cobrança funciona como forma de internalização desta externalidade, sendo irrelevante o fato de não ter natureza de tributo.

Segunda observação é que a cobrança não apenas onera o produtor, servindo como estímulo a que use a água de maneira mais responsável. Os recursos advindos da cobrança têm como destino o fundo que financia obras e programas que recuperaram o meio ambiente. O efeito benéfico da cobrança, desta forma, é potencializado.

Os órgãos competentes para a cobrança, no nível federal, são a ANA (Lei 9.984/00, Art. 4º, IX) e as Agências de Águas, por delegação da outorgante (Lei 9.433/97, Art. 44, III). É que a Agência de Águas só pode ser criada se tiver sua viabilidade financeira garantida pela cobrança (Lei 9.433/97, Art. 43, II); então, no período entre a instituição da cobrança e a criação da Agência, a ANA realiza a cobrança e o repasse ao Comitê para a aplicação dos recursos. Após a criação da Agência é que se dá a delegação. Resta terceira possibilidade, que é o contrato de gestão a partir do qual se dá a delegação da competência da ANA a entidades sem fins lucrativos que tenham recebido do Conselho Nacional de Recursos Hídricos a delegação das funções de Agências de Água (Lei 10.881/04, c/c Lei 9.433/97, Art. 47). Note-se que esta delegação é sempre determinada pela criação da Agência de Águas por solicitação do Comitê de Bacia ou da delegação também solicitada pelo Comitê. É ele o órgão competente para a iniciativa (Lei 9.433/97, Art. 43).

Os recursos financeiros arrecadados serão prioritariamente aplicados “no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos”, sendo no máximo 7,5% do total aplicados “no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (Lei 9.433/97, Art. 22). A Agência de Bacia e a Agência de Águas são órgãos correspondentes, sempre funcionando como “secretaria executiva do respectivo ou respectivos Comitês” (Lei 9.433/97, Art. 41). É que pode haver uma única Agência para mais de um Comitê.

5 Considerações finais

A água é bem público de uso comum do povo, sendo de domínio da União apenas os corpos superficiais que banhem mais de um Estado ou País e o restante de domínio dos Estados e do Distrito Federal. O direito ao uso dos recursos hídricos é adquirido por pessoas físicas ou por outras pessoas jurídicas, de direto público ou privado, por outorga dos entes federais ou estaduais competentes, sempre segundo critérios legais e derivados do Plano de Bacia. A outorga federal tem conteúdo de autorização e forma de Resolução emanada pela Diretoria Colegiada da ANA. A cobrança por este uso tem natureza de tarifa e é de competência da outorgante ou do órgão executivo do Comitê de Bacia, revertendo os fundos angariados para aplicação decidida por ele e pelo Conselho respectivo.

As normas que incidem sobre o ato de outorga são a Constituição da República, a Lei 9.433/97, o ato que der a competência à autoridade outorgante e os planos de recursos hídricos, sendo mais específico e importante para a decisão da outorga o Plano de Bacia Hidrográfica. Tanto o Plano quanto a outorga devem permitir usos socialmente interessantes para a água, sendo fundamental que ela assim seja empregada nos seus múltiplos usos.

O critério da função social deve ser satisfeito na elaboração dos planos e na outorga.

Questão prática da maior importância é a definição, caso a caso, da função social dos corpos d'água. Os usos de cada corpo são definidos a partir dos planos de recursos hídricos, o que significa que eles devem:

- a) obedecer aos critérios de função social dos recursos hídricos e dos seus usos, presentes no ordenamento superior;
- b) regulamentar estes critérios, esmiuçando quantitativa e qualitativamente os usos lícitos.

Os critérios até o momento apresentados para a definição da função social estão no Art. 3º da Constituição da República, mormente o inciso I, que se refere ao objetivo de se construir “sociedade livre, justa e solidária”, e o inciso II, que impõe a garantia ao “desenvolvimento nacional”.

Referências

ANTUNES, P. B. *Direito ambiental*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, N; (RT 486/18). In: DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.

- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. *Função social da propriedade pública*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abril/maio/junho, 2006. Disponível em: <<http://direitodoestado.com.br>>. Acesso em 24 de junho de 2006.
- FERRAZ JÚNIOR, T S. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FIORILLO, C. A. P. *Princípios do processo ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FREITAS, V. P. *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. Curitiba: Juruá, 2000.
- GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- LOPES MEIRELLES, H. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- PERELMAN, C. *Lógica jurídica: nova retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ROSSETTI, J. P. *Introdução à economia*. São Paulo: Atlas, 2002.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SILVEIRA, D. S. D. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: SILVEIRA, D. S. D.; XAVIER, F. S.'A. (Orgs.) *O direito agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1988.
- SOUZA, L. C. *Águas e sua proteção*. Curitiba: Juruá, 2004.
- SOUZA, L. C. *Poluição das águas doces: responsabilidade constitucional ambiental*. In: FIGUEIREDO, G. J. P. (Coord.). *Direito ambiental em debate*. Rio de Janeiro: Esplanada, v.1, p. 177-188, 2004.
- SUNDFELD, C. A. *Fundamentos do direito público*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- VARGAS, M. C. Desafios da transição para o mercado regulado no setor de saneamento In: *Anuário GEDIM 2002: cidade serviços e cidadania*. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2002.
- VÉRAS NETO, F. Q. *Direito romano clássico: seus institutos jurídicos e seu legado*. In WOLKMER, A. C. (org.). *Fundamentos de história do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

Recebido em 08.10.2009

Aceito para publicação em 23.02.2010