

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO**

Escola de Direito, Turismo e Museologia

Departamento de Direito

**UMA ANÁLISE DO SERVIÇO DE ÁGUA EM OURO PRETO E O PRINCÍPIO DA  
CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS, FRENTE AO  
INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR**

**DANIELA ALVIM MOREIRA DE MELO ABREU**

**Ouro Preto/MG**

**2023**

**DANIELA ALVIM MOREIRA DE MELO ABREU**

**UMA ANÁLISE DO SERVIÇO DE ÁGUA EM OURO PRETO E O PRINCÍPIO DA  
CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS, FRENTE AO  
INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR**

Monografia apresentada ao curso de Graduação de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Felipe Comarela  
Milanez

**Ouro Preto/MG**

**2023**



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Daniela Alvim Moreira de Melo Abreu**

**Uma análise do serviço de água em Ouro Preto e o princípio da continuidade dos serviços essenciais, frente ao inadimplemento do consumidor.**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito.

Aprovada em 28 de agosto de 2023.

### Membros da banca

Prof. Felipe Comarela Milanez - Orientador (UFOP)

Prof. Edvaldo Costa Pereira Júnior - membro da banca (UFOP)

Prof. Federico Nunes de Matos - membro da banca (UFOP)

Felipe Comarela Milanez, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 28 de agosto de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Comarela Milanez, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 29/08/2023, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0582784** e o código CRC **E5C088D5**.

*“É justo que muito custe o que muito vale.” –  
Santa Teresa D’Ávila*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus queridos pais, Angela e Anselmo, expresso minha profunda gratidão por nunca terem poupado esforços na concretização dos meus sonhos. A vocês dois, meu maior exemplo de amor, determinação e fé, dedico minha sincera admiração.

À Valentina, agradeço por trazer alegria e inspiração à minha vida diariamente. Sua presença é um lembrete constante do que realmente importa.

Aos meus amados irmãos, Denner e Douglas, agradeço pela união e cumplicidade que compartilhamos.

Ao Hugo, agradeço por todo o amor incondicional e companheirismo que você oferece. Sua presença torna cada passo significativo e cada desafio mais leve.

Juntos, todos vocês formam a essência do meu apoio e amor, moldando quem sou e inspirando-me a seguir em frente. Sou grata por cada um de vocês fazer parte da minha vida.

Por fim, agradeço a Deus por me guiar e dar forças ao longo desta jornada acadêmica. Sua graça e orientação foram minha luz nos momentos de dúvida e minha força nos momentos de cansaço.

Este trabalho é fruto do esforço coletivo de muitas pessoas e influências, e é com humildade que compartilho este agradecimento.

## RESUMO

O presente estudo tem como tema a análise do serviço de água em Ouro Preto e o princípio da continuidade dos serviços essenciais frente ao inadimplemento do consumidor. Para sua realização, recorreu-se de uma perspectiva interdisciplinar de pesquisa teórica com cunho qualitativo; método aplicado a fim de possibilitar a compreensão da complexidade do tema e de suas interrelações com o direito do consumidor e ambiental. A partir da revisão bibliográfica, foi possível discutir as principais questões relativas ao serviço de abastecimento de água, sua gestão e regulamentação, bem como os direitos e deveres dos usuários e das concessionárias. Ademais, também foram analisados os instrumentos legais que regem a interrupção do serviço em caso de inadimplência, assim como as consequências sociais e ambientais dessa medida.

**Palavras-chave:** Água potável. Continuidade dos serviços públicos essenciais. Inadimplemento. Interrupção. Legalidade.

## **ABSTRACT**

The present study has as its purpose the analysis of the water service in Ouro Preto and the principle of continuity of essential services in the face of consumer noncompliance. For its realization, an interdisciplinary perspective of theoretical research with a qualitative nature method was adopted; in order to enable the understanding of the complexity of the theme and its interrelations with consumer and environmental law. Employing a literature review, it was possible to discuss the main issues related to the water supply service, its management and regulation, as well as the rights and duties of users and concessionaires. In addition, the current legislation about the interruption of the service in case of default were also analyzed, as well as the social and environmental consequences of this measure.

**Keywords:** Potable water. Continuity of essential public service. Noncompliance. Interruption. Legality.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Agência Nacional das Águas
APESP	Associação Portuguesa de Estudos do Saneamento Básico
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CF	Constituição Federal
CDC	Código de Defesa do Consumidor
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNRH	Plano Nacional de Recursos Hídricos
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
REISB	Regime Especial de Incentivos para Desenvolvimento do Saneamento Básico
SEMAE	Serviço Municipal de Água e Esgoto
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TBO	Tarifa Básica Operacional



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. A ESSENCIALIDADE DA ÁGUA NA PRESERVAÇÃO DA VIDA.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 O direito humano de acesso à água potável e ao saneamento básico .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 A prestação do serviço público de abastecimento de água .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3 O saneamento básico .....</b>	<b>21</b>
<b>2.4 O sistema de abastecimento de água em Ouro Preto .....</b>	<b>24</b>
<b>3. O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS.....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Origem e conceito .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 A aplicação do princípio no ordenamento jurídico-brasileiro .....</b>	<b>36</b>
<b>4 O INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR COMO FATO GERADOR GERADOR DA INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1 Cobrança pelo uso da água.....</b>	<b>40</b>
<i>4.1.1 Princípio do poluidor-pagador .....</i>	<i>41</i>
<i>4.1.2 Princípio do usuário-pagador .....</i>	<i>45</i>
<b>4.2 A legalidade da interrupção do serviço de água em caso de inadimplência do consumidor.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3 Repercussões Jurisprudenciais.....</b>	<b>57</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>62</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A água potável é um recurso natural essencial para a vida e a saúde das pessoas, bem como para a preservação do meio ambiente, e seu acesso é um direito humano básico, fundamental e universal, indispensável à existência com dignidade, sendo reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010)<sup>1</sup>.

No Brasil, a responsabilidade pelo tratamento e abastecimento de água é, originariamente, do Estado, que pode transferir a titularidade da execução desse serviço a empresas privadas mediante concessão. No entanto, a garantia do acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente para todos os cidadãos enfrenta diversos desafios, como por exemplo a falta de investimento em infraestrutura adequada, a escassez de recursos hídricos em algumas regiões e, não menos importante, o inadimplemento dos consumidores.

A situação é ainda mais complexa quando se trata de cidades históricas, como Ouro Preto, uma vez que apresenta peculiaridades em relação ao abastecimento de água. A história da cidade, a topografia da região e as exigências estruturais desse perímetro urbano demarcado com o tombamento de monumentos, elementos prediais e arquitetônicos históricos tornam a gestão do serviço de água ainda mais desafiadora.

Por sua vez, o inadimplemento do consumidor é um problema recorrente no setor de abastecimento de água em diversas regiões do Brasil.<sup>2</sup> Essa questão é ainda mais delicada quando se leva em consideração a importância da água como um serviço essencial, garantido pela Constituição Federal, que envolve não apenas aspectos financeiros, mas também sociais e ambientais.

Por um lado, a inadimplência não apenas gera prejuízos financeiros, mas também representa um risco para a sustentabilidade financeira das concessionárias, que dependem do pagamento das tarifas para manter a continuidade da prestação do serviço. Por outro, a interrupção do fornecimento de água pode afetar gravemente a qualidade de vida e saúde das

---

<sup>1</sup> UNITED NATIONS. **Resolution A/RES/64/292.** 2010. Disponível em: <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F64%2F292&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>.

<sup>2</sup> ROMITO, P. et al. Estudo das Causas da Inadimplência no Saae-Serviço Autônomo de água e Esgoto. **XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia.** Rio de Janeiro, 2014.

pessoas, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade social, que, igualmente, dependem do acesso à água potável para atender suas necessidades humanas básicas.

Diante desse contexto, é fundamental entender a relação entre o serviço de abastecimento de água, especialmente no que se refere à continuidade do serviço em face do inadimplemento do consumidor, verificando suas principais causas e consequências, bem como, a legalidade da interrupção deste serviço em caso de inadimplência do usuário.

Em síntese, este trabalho tem como objetivo realizar uma análise do serviço de água, considerando os princípios do direito do consumidor e ambiental, a fim de compreender sua relação com o princípio da continuidade dos serviços essenciais diante do inadimplemento por parte dos consumidores. No Capítulo 2, exploramos o direito humano de acesso à água e a prestação do serviço público de água. O Capítulo 3 aborda o princípio da continuidade dos serviços, suas origens e aplicação no contexto jurídico brasileiro. No Capítulo 4, examinamos a relação entre o inadimplemento do consumidor e a interrupção dos serviços, incluindo a cobrança pelo uso da água, a legalidade da interrupção e as implicações jurisprudenciais. A conclusão, apresentada no Capítulo 5, reúne as principais conclusões e reflexões desta pesquisa.

## 2. A ESSENCIALIDADE DA ÁGUA NA PRESERVAÇÃO DA VIDA

A importância da água para a vida humana tem sido uma constante inegável ao longo da história. Na Antiguidade, os fenômenos naturais carregavam uma conotação mística, estando associados às crenças religiosas predominantes naquelas sociedades. A água era vista como a origem da vida e, portanto, recebia devoção em diversas culturas<sup>3</sup>. Na mitologia grega, por exemplo, os rios e os oceanos eram frequentemente associados a divindades específicas que os personificavam, como o deus-rio *Aqueloo* e o deus-mar *Poseidon*. Essas divindades representavam a importância que os rios, mares e oceanos desempenhavam na mitologia grega, pois eram considerados fontes de vida e fertilidade sendo venerados e respeitados como manifestações da natureza divina.<sup>4</sup>

Já na mitologia egípcia, o rio Nilo era visto como uma manifestação de Hapi, um deus com seios proeminentes, simbolizando a fertilidade e a abundância. A água era considerada uma força divina essencial para a fertilidade das terras, a agricultura e a vida em geral. Os rituais, festivais e oferendas relacionados à água eram comuns no antigo Egito, buscando garantir sua abundância, prosperidade e proteção.<sup>5</sup>

Para além das mitologias citadas, pode-se destacar paralelos com a importância da água em outras tradições religiosas ao redor do mundo, exemplo próximo, é encontrado nas religiões afro-brasileiras, onde a divindade Iemanjá<sup>6</sup> é venerada como a rainha dos mares e representa a conexão especial entre a humanidade e o elemento água.<sup>7</sup>

Essa devoção a Iemanjá reflete a compreensão ancestral da importância da água para a vida e a sobrevivência das comunidades, sendo esta sinônimo de fonte de sustento, riqueza,

---

<sup>3</sup> DA SILVA, Elmo Rodrigues. **O curso da água na história: simbologia, moralidade e a gestão de recursos hídricos**. 1998. Tese de Doutorado. Tese de doutoramento, Escola Nacional de Saúde Pública.

<sup>4</sup> MAGALHÃES, Hilda Gomes Dutra. A simbologia da água no imaginário grego. **Revista Morpheus-Estudos Interdisciplinares em Memória Social**, v. 7, n. 12, 2008.

<sup>5</sup> PETRUSKI, Maura Regina. **Um rio... Nilo, um deus... Hapi, uma deusa... Anuket e um festival**.

<sup>6</sup> CRESPO, S. (Coord.), 1997a. **Rio: cidade das águas (Guia do professor)**. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião (ISER).

<sup>7</sup> A tradição indígena, no Brasil, é também rica em mitos e lendas aquáticas. Pode-se observar que os nomes de grande parte dos rios brasileiros são de origem indígena. A palavra 'Paraíba', por exemplo, conforme definição por Ferreira (1975), vem do tupi e significa 'rio imprestável', ou seja, é um trecho de rio que não pode ser navegado.

purificação e renovação.<sup>8</sup> Além disso, essa devoção ressalta a necessidade de preservar e cuidar desse recurso escasso e precioso.

É notável como, em diferentes culturas e mitologias, a água é considerada um elemento sagrado que compõe o imaginário dos povos, associado à criação, à fertilidade, à purificação e ao renascimento. Essas crenças transcendem fronteiras geográficas e temporais, revelando a percepção universal da importância da água como fonte de vida e como um elo entre a humanidade e o divino.

A partir dessas crenças transcendentais, é possível compreender a influência profunda que a água exerceu na formação e organização das sociedades desde a pré-história. Sendo considerada um elemento sagrado e fundamental, a água desempenhou um papel central na vida cotidiana das civilizações antigas e a sua presença ou escassez moldou os padrões de assentamento humano, determinou o desenvolvimento da agricultura, estabeleceu rotas comerciais e influenciou sistemas políticos.<sup>9</sup>

Como visto, as civilizações antigas, desde os tempos longínquos, encontraram nas bacias hidrográficas e costas marítimas o ponto central para sua organização e desenvolvimento, sendo responsáveis por construir os primeiros sistemas de abastecimento de água e esgoto que se tem registro na história:

Os sumérios (5.000-4.000 a.C.) relacionavam a água às mais importantes divindades, tendo construído neste período canais de irrigação, galerias, recalques, cisternas, reservatórios, poços, túneis e aquedutos. Em 2.000 a.C., a poluição dos recursos hídricos era punida entre os persas e o livro Zenda Vesta, Zoroastro fala sobre cuidados com a higiene e a saúde. (Rezende; Heller, 2008, p. 53).

Contudo, embora os sistemas de abastecimento de água e esgoto dos povos antigos fossem considerados avançados em relação às tecnologias e ferramentas disponíveis na época, as técnicas de administração desse recurso ainda eram incipientes, resultando em um acesso

---

<sup>8</sup> SILVA, Antônio Carlos. A força que mora na água não faz distinção de cor: discutindo a crença das religiões através da magia e importância da água como princípio diante de tantos rituais e tradições vividos nos seus cotidianos. **Revista em Favor de Igualdade Racial**, v. 4, n. 1, p. 07-18, 2021.

<sup>9</sup> AMARAL, Maria Conceição Dutra do. **Análise dos fatores e parâmetros analíticos da água potável de uma empresa pública de Pernambuco**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasil.

limitado para a população. Como consequência, ao longo do tempo, surgiram diversas doenças e epidemias devido à falta de acesso à água tratada.<sup>10</sup>

A partir das epidemias, as primeiras civilizações conseguiram perceber certa conexão entre a necessidade de saneamento, abastecimento de água apropriado e o cuidado com a saúde das pessoas. Durante a transição da Idade Média para o Renascimento, aconteceu uma evolução tecnológica e científica que gerou uma mudança de perspectiva em relação à água. Ela deixou de ser vista apenas como um elemento sagrado e utilizado para atividades agrícolas, passando a ser considerada crucial para a saúde pública. Assim, medidas técnicas e sanitárias foram adotadas com o objetivo de controlar os surtos epidêmicos que afetavam as civilizações:

Foi guiando-se pelo senso lógico que as civilizações greco-romanas conseguiram estabelecer uma associação entre a ausência de saneamento e a presença de algumas doenças. Estes povos foram os primeiros a utilizar o pensamento científico racional no campo das ciências exatas, notadamente a geometria, tendo também estabelecido critérios sanitários importantes na busca pela saúde. O pensamento grego teve o seu apogeu entre V e IV a.C. A relação saneamento-saúde foi amplamente discutida por Hipócrates e seus colaboradores no famoso ‘corpo hipocrático’, onde estão inúmeros registros sobre descrições clínicas de várias enfermidades. Os médicos gregos eram também filósofos naturais e se interessavam pelos problemas de saúde e suas causas, tendo desenvolvido concepções e explicações naturalistas sobre as doenças. A relação entre o ambiente físico e a ocorrência das doenças ficou evidente na obra hipócrita *Dos Ares, das águas e dos lugares*, que recomenda as condições ótimas para a ocupação do ambiente físico, fazendo alusão à relação entre áreas pantanosas e as doenças, uma crença bastante difundida tempos depois, por meio da Teoria dos Miasmas, que predominou até o século XIX. De acordo com essa teoria, as doenças seriam transmitidas por emanações gasosas provenientes da matéria orgânica em decomposição, frequentemente encontrada em regiões pantanosas”. (Rezende; Heller, 2008, p. 54, grifo do autor).

Com o advento da Era Moderna e, por conseguinte, o aumento populacional e a urbanização crescente, a água se tornou uma preocupação central nas agendas governamentais, deste modo, os governos direcionaram maior atenção para o controle e gestão eficiente dos recursos hídricos, aumentando a distribuição desse bem, partindo, assim, para uma busca de modelo de saneamento adequado a ser implantado.<sup>11</sup>

Cita-se como reflexo dessa preocupação com a gestão sustentável dos recursos hídricos, a ‘‘Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento’’, realizada em 1992, que teve como um dos resultados a confecção da denominada Agenda 21, cujo capítulo

---

<sup>10</sup> SILVA, Elmo Rodrigues. Um percurso pela história através da água: passado, presente, futuro. In: **XXVII Congresso de Engenharia Sanitária e Ambiental**. s/d. Disponível em <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/saneab/xi-009.pdf>. 2000.

<sup>11</sup> BESSA, Leonardo Roscoe; CÉSAR, Gabriela Gomes Acioli. O corte do fornecimento de água em face do inadimplemento do consumidor: análise à luz do Diálogo das Fontes. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 237-249, 2016.

18, tratou especificamente da proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos através da aplicação de critérios integrados no seu desenvolvimento, manejo e uso. Além disso, durante a conferência, foi instituído o Dia Mundial da Água, celebrado em 22 de março por marcar a data em que foi divulgada, naquele mesmo ano, a Declaração Universal dos Direitos da Água.

No início do próximo século, mais da metade da população mundial estará vivendo em zonas urbanas. Até o ano 2025, essa proporção chegará aos 60 por cento, compreendendo cerca de 5 bilhões de pessoas. O crescimento rápido da população urbana e da industrialização está submetendo a graves pressões os recursos hídricos e a capacidade de proteção ambiental de muitas cidades. É preciso dedicar atenção especial aos efeitos crescentes da urbanização sobre a demanda e o consumo de água e ao papel decisivo desempenhado pelas autoridades locais e municipais na gestão do abastecimento, uso e tratamento geral da água, em particular nos países em desenvolvimento, aos quais é necessário um apoio especial. A escassez de recursos de água doce e os custos cada vez mais elevados de desenvolver novos recursos têm um impacto considerável sobre o desenvolvimento da indústria, da agricultura e dos estabelecimentos humanos nacionais, bem como sobre o crescimento econômico dos países. Uma melhor gestão dos recursos hídricos urbanos, incluindo a eliminação de padrões de consumo insustentáveis, pode dar uma contribuição substancial à mitigação da pobreza e à melhora da saúde e da qualidade de vida dos pobres das zonas urbanas e rurais. Uma alta proporção de grandes aglomerações urbanas está localizada em torno de estuários e em zonas costeiras. Essa situação leva à poluição pela descarga de resíduos municipais e industriais, combinada com a exploração excessiva dos recursos hídricos disponíveis, e ameaça o meio ambiente marinho e o abastecimento de água doce. (Agenda 21, 1996).

Já no cenário contemporâneo, foi realizada na cidade de Nova Iorque, entre os dias 22 e 24 de março de 2023, a Conferência da ONU sobre a Água, formalmente denominada “Conferência da Revisão Geral Intermediária da Implementação da Década da ONU para Ação na Água e Saneamento (2018-2028)”, tratando-se do evento mais relevante sobre o tema nesta geração. A conferência pode ser avaliada como fruto de um esforço contínuo para abordar os desafios relacionados à gestão sustentável da água e do saneamento básico, dificuldades estas, que afetam o planeta como um todo.

Portanto, como se pode perceber, o acesso à água é intrínseco à garantia de uma vida saudável e com dignidade. Dessa forma, as ações da Organização das Nações Unidas (ONU) afirmam a importância da realização de uma gestão sustentável da água, bem como o esforço conjunto dos países a nível global, como medidas urgentes e necessárias para enfrentar os desafios que o uso e distribuição dos recursos hídricos impõem, garantindo a preservação da vida e o respeito à dignidade humana.

## 2.1 O direito humano de acesso à água potável e ao saneamento básico

Conforme o conceito estabelecido pela própria Organização das Nações Unidas (ONU), os Direitos Humanos Fundamentais são garantias jurídicas universais que têm como objetivo principal proteger tanto indivíduos quanto grupos contra ações ou omissões dos governos que violem a dignidade da pessoa humana. É importante ressaltar que esses direitos são inalienáveis e aplicáveis a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade, origem étnica, gênero, religião, status social ou qualquer outra característica. Dessa maneira:

Por direitos humanos ou direitos do homem são, modernamente, entendidos aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente. São direitos que não resultam de uma concessão da sociedade política. Pelo contrário, são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e de garantir. (Herkenhoff, 1994, p. 30)

Embora o reconhecimento do acesso à água potável como um direito fundamental tenha sido tardio, uma vez que nenhum texto internacional mencionava explicitamente a água como um direito humano básico, foi inicialmente através de uma série de documentos das Nações Unidas que estabelecem garantias a direitos distintos, como saúde e bem-estar, que o direito à água passou a ser considerado como fundamental. Assim, implicitamente, esses documentos reconheciam a importância do direito básico de acesso à água e ao saneamento.

Segundo Viera (2016) uma das primeiras referências aparece na Carta das Nações Unidas de 1945, onde se procura uma solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos (art. 55), bem como, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, onde é garantido, dentro de um rol exemplificativo, o direito ao bem-estar, a saúde, a alimentação, etc.

Pode-se extrair também o direito humano à água do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), quando este afirma em seu artigo 11 o “direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

Conforme Lavín (2012), o direito à água foi oficialmente reconhecido pela primeira vez na Declaração de Mar del Plata em 1977. Essa conferência, promovida pela ONU, estabeleceu diretrizes práticas para a gestão da água, levando em consideração a necessidade de uma



regulamentação mais atenta dos recursos hídricos, em vista das demandas do desenvolvimento humano. Além disso, a declaração enfatizou a importância das estreitas conexões entre a água, o meio ambiente, os assentamentos humanos e a produção de alimentos.

Neste contexto, o conceito de Direitos Humanos está intimamente conectado ao desenvolvimento humano e à intrínseca necessidade de assegurar condições apropriadas para que cada pessoa seja capaz de alcançar seu potencial máximo:

(...) o direito ao desenvolvimento transformou-se, com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, em direito ao desenvolvimento sustentável, que deve ser materializado por meio de ações humanas direcionadas à construção de uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. Por isso, para alcançar o desenvolvimento sustentável, a Declaração do Rio reivindica que a proteção ambiental deve constituir-se em parte integrante do processo de desenvolvimento (Princípio 4). Além disso, estabelece a Declaração do Rio que o direito ao desenvolvimento deve ser exercido por todos de forma equilibrada, permitindo, com isso, que sejam atendidas equitativamente as necessidades das gerações presentes e futuras (Princípio 3). (Bedin, 2003, p. 139)

Sobre o desenvolvimento sustentável, Mieko Ando Ussani afirma:

A definição mais conhecida é a da Comissão 'Brundtland', em 1987, que segundo a mesma, conceitua o desenvolvimento sustentado como aquele que satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem as suas. (Ussami, 2001, p. 807)

No ano 2000 a ONU aprovou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecendo metas para o período de 2000 a 2015. Entre elas, constava a redução pela metade do número de pessoas que passam fome no mundo e de pessoas sem acesso à água potável e aos serviços de saneamento básico. Conforme preconizado, o direito à água e ao saneamento significa garantir que todas as pessoas tenham acesso a quantidades suficientes de água potável, fisicamente acessível e disponível para uso pessoal e doméstico. A água para consumo humano deve ser fornecida em quantidade satisfatória para prevenir a desidratação, reduzir o risco de doenças relacionadas a ela e atender às necessidades de consumo, cozimento e higiene pessoal. Ainda sobre o tema, destaca-se:

Os recursos hídricos são essenciais para a satisfação das atividades humanas, tanto as básicas como aquelas vinculadas à saúde, à produção de energia, alimentos e assim como à preservação dos ecossistemas e do desenvolvimento econômico em todas as

suas fases: social, política etc. [...] é imprescindível que os países ribeirinhos compartilhem uma visão comum com miras ao aproveitamento, gestão e proteção eficazes das águas de curso sucessivo, de tipo doce e de natureza fronteira. (Conferência Internacional sobre a Água e Desenvolvimento Sustentável, 1988)

Observa-se que a ONU, por meio de suas resoluções, estabelece um conjunto sólido de normas relacionadas ao direito à água potável e ao saneamento, definindo os fatores necessários para uma mudança relevante no cenário atual. Essas regras englobam a qualidade dos serviços, transparência, garantia de investimento, gestão integrada dos recursos hídricos e busca pela universalização. Apesar de tratar de regras cujo valor normativo é limitado, essas resoluções definem de forma clara a necessidade de alcançar tais objetivos, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos.

Nesse sentido, percebe-se a profunda interligação entre o meio ambiente, o acesso à água potável e ao saneamento básico. O meio ambiente constitui Direito Humano Fundamental em todas as sociedades contemporâneas, incorporando os ditos direitos fundamentais tridimensionais<sup>12</sup>, que em nosso ordenamento jurídico se enquadram no rol das cláusulas pétreas, listadas no artigo 60, § 4º, IV da Constituição Federal de 1988.

A preservação dos recursos hídricos é um aspecto basilar para assegurar a sustentabilidade ambiental, uma vez que a água é um recurso natural finito. Sua gestão deve ser cuidadosa, visando garantir a qualidade e disponibilidade desse recurso para as gerações presentes e futuras, sendo necessária a adoção de medidas de conservação e proteção dos recursos hídricos, como a implementação de práticas sustentáveis de uso da água, o tratamento adequado de efluentes e a proteção de áreas de recarga de aquíferos.

## 2.2 A prestação do serviço público de abastecimento de água

Conforme a evolução tecnológica impulsionada pela Revolução Industrial ocorria, as comunidades também passavam por um processo de complexificação. Com o passar do tempo, tornou-se evidente que, embora algumas necessidades humanas pudessem ser atendidas

---

<sup>12</sup> GARCIA, Marcos Leite. **A concepção tridimensional dos Direitos Fundamentais de Gregorio Peces-Barba: reflexões na busca de critérios para o conceito de Direitos Humanos.** In: CRUZ, Paulo Márcio; BRANDÃO, Paulo de Tarso; OLIVEIRO, Maurizio (Orgs.). O direito contemporâneo e diálogos científicos Univali e Perugia: edição comemorativa 10 anos do convênio de dupla titulação entre a Univali e a Unipg. Perugia: Unipg, 2016. p. 16.

individualmente, outras demandavam ação coletiva e não podiam ser deixadas apenas sob a responsabilidade dos interessados. “Fazia-se necessário, pelas características que apresentavam estas necessidades, que as sociedades as assumissem como próprias. Desta evolução surge o que viria a ser chamado serviço público”. (Bastos, 2002, p. 253–254).

De acordo com Bastos (2002, p. 254):

O serviço público consiste no conjunto de atividades que a Administração presta visando o atendimento de necessidades que surgem exatamente em decorrência da vida social, própria do homem, embora também atendam interesses individuais. Trata-se, portanto, fundamentalmente da satisfação de algo que emerge da vida em sociedade.

Já Bandeira de Mello (2007, p. 650) tem o seguinte entendimento sobre serviço público:

É toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

No Brasil com a promulgação da Constituição da República Federativa de 1988, foi estabelecido o arcabouço jurídico-ambiental do país. Deste modo, conforme disposição do artigo 225 da Constituição Federal todos os cidadãos têm por direito o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo Weissheimer, “a Constituição disciplina o meio ambiente como um todo a que se atribui a natureza jurídica de bem público”.<sup>13</sup>

Em vista disso, a água também recebeu uma nova regulamentação jurídica, sendo reconhecida como recurso econômico e assumindo um papel fundamental na busca pelo objetivo de ser preservada para as gerações futuras. A Carta Magna de 1988 estabeleceu em seu artigo 21, inc. XIX, a competência da União em ‘instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso’. Nesse sentido, torna-se indubitável que o fornecimento de água é um serviço de interesse público, essencial para a manutenção da vida, e sua importância transcende aspectos individuais.

---

<sup>13</sup> WEISSHEIMER, José Álvaro de Vasconcelos. A constituição e o regime das águas. In **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, n. 16, p. 167, 2002.

Entretanto, passados muitos anos desde a entrada em vigor da atual Constituição Federal, somente em 8 de janeiro de 1997 foi publicada a Lei nº 9.433, popularmente conhecida como a ‘‘Lei das Águas’’. Essa lei estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos no Brasil e regulamentou o artigo 21 mencionado anteriormente, bem como, foi a responsável por categoricamente reconhecer a água como um bem de domínio público:

Quanto maior a importância de um bem à sociedade, maior a tendência a sua publicização, com vista na obtenção da tutela do Estado e da garantia de que todos poderão a ele ter acesso, de acordo com os regulamentos estabelecidos. No que se refere às águas, as coisas não passam de forma diferente. (Granziera, 2001, p. 88).

Ainda sobre esse assunto, Paulo Afonso Leme Machado (2002, p. 414) esclarece que o reconhecimento da água como bem de domínio público, não transforma o poder público federal, estadual ou municipal em proprietário da água, mas sim o torna responsável pela sua gestão no interesse de todos.

Neste mesmo sentido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, *vide*:

TRIBUTÁRIO ? ICMS ? FORNECIMENTO DE ÁGUA ? NÃO-INCIDÊNCIA DO ICMS ? PRECEDENTES. 1. A água fornecida à população, após ser tratada pelas empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas, não caracteriza mercadoria, razão pela qual é insuscetível de cobrança de ICMS. **2. Inteligência do art. 46 do Código de Águas e do art. 18 da Lei que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, que determinam ser a concessão do serviço público de distribuição de água canalizada mera outorga que não implica a alienação das águas, uma vez que se trata de bem de uso comum do povo inalienável.** 3. Precedente: AgRg no REsp 1014113/RJ, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 27.5.2008, DJe 23.6.2008. Agravo regimental improvido. (grifos nossos).

O inciso II, do art. 1º, da Lei nº. 9.433/97 traz a conscientização de que a água é um recurso escasso, uma vez que apenas 2,8% do total de água no planeta é composto por água doces<sup>14</sup>. Até pouco tempo, acreditava-se que a água era um recurso natural inesgotável devido ao seu ciclo contínuo, entretanto, apesar de ser um recurso natural renovável, a água do planeta é finita.

Configurada a situação de escassez não se pode mais considerar a água como um bem ilimitado, mas sim um recurso restrito na confrontação de sua disponibilidade com suas demandas:

Hoje com o crescimento demográfico e econômico, multiplicam-se os usos das águas e crescem rapidamente suas demandas, embora a quantidade global disponível seja

---

<sup>14</sup> CABRAL, Bernardo. **O ouro do século XXI**. In Cidadania e Justiça, Brasília: Diretoria da Associação Magistrados Brasileiros, n.º 12, 2002, p. 89.

sempre a mesma. Abastecimento humano, dessedentação de animais, indústria, agricultura, navegação, geração de energia elétrica, pesca, esportes, diluição e biodegradação de esgotos urbanos e indústrias, e outros mais, são os usos que estão se intensificando cada vez mais tanto global quanto localizadamente. (Grassi, 2004).

Essa escassez da água, por sua vez, está intimamente ligada à atribuição de um valor econômico à água. Isso ocorre porque um bem econômico é definido principalmente pela constatação de sua escassez ou pela necessidade de trabalho para torná-lo consumível. Nesse sentido, a água se encaixa em ambas as possibilidades, deixando de ser um bem livre. Roberto Luis Troste e Francisco Mochon ao conceituarem bem econômico expõem, “os bens econômicos caracterizam-se pela utilidade e pela escassez [...]. Os bens livres – [...] são àqueles cuja quantidade é suficiente para satisfazer a todo o mundo”.<sup>15</sup>

Fazendo-se um exame mais acurado das condicionantes econômicas, vê-se com bastante clareza que frequentemente as causas da escassez da natureza residem em uma avaliação errônea que dela se faz como um bem livre e gratuito à disposição de todos. Enquanto a opinião pública normalmente rejeita uma visão econômica das coisas em relação a fenômenos ecológicos, e ao passo que se considera injusto ou imoral’ impor um preço para recursos naturais, os neoclássicos mostram que justamente aí pode residir uma solução para o problema. (Hartmann, 2010, p. 6).

Deste modo, fica evidente a classificação da água como bem econômico, uma vez que sua disponibilidade não é uniforme em termos de quantidade e qualidade, tornando-a um recurso com valor financeiro significativo.

(...) o legislador pátrio dotou a água de valor econômico. É necessário lembrar que este propósito está embasado nas considerações constitucionais do art. 170, inc. VI, ou seja, entre os princípios econômicos está a defesa do meio ambiente. Nesse sentido as verificações das metodologias de valoração do bem ambiental devem estar referenciadas nas teorias econômicas que abraçam as externalidades. (Cunha, 2004, p. 2).

Em consonância com essa nova realidade, o legislador estabeleceu no artigo 19, inciso I da Lei nº 9.433/97 a obrigação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, objetivando, assim, “reconhecer a água como um bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor” (art. 19, I, da Lei nº 9.433/97). Segundo as palavras de Luis Paulo Sirvinskaskas:

(...) fazer com que o usuário não a desperdice, utilizando-a de forma racional. É uma forma de o Poder Público obter os recursos financeiros necessários para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos (art. 19, II e III, da Lei n. 9.433/97).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> TROSTER, Roberto Luis e MOCHON, Francisco. **Introdução à Economia**. São Paulo: Makron Books, 1999. p.7.

<sup>16</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 8 ed. – São Paulo: Saraiva, 2010. p. 121.

No entanto, de acordo com o alerta de Paulo Affonso Leme Machado:

(...) isso não pode e nem deve levar a condutas que permitam que alguém, através do pagamento de um preço, possa usar a água a seu bel-prazer. A valorização econômica da água deve levar em conta o preço da conservação, da recuperação e da melhor distribuição desse bem. (Machado, 2000, p. 427).

A partir dessa medida, portanto, busca-se conscientizar os consumidores sobre a importância da racionalização do uso da água, visando sua preservação para as gerações futuras, bem como, obter recursos financeiros para programas previstos nos planos de recursos hídricos.

### 2.3 O saneamento básico

Uma das garantias principais do direito humano à água é a implementação de uma rede de saneamento básico universal. A palavra saneamento é originária do latim *sanus*, que significa “boa saúde, sadio”. Portanto, saneamento ambiental refere-se ao conjunto de atividades que proporcionam as condições ambientais que preservam ou promovem a saúde humana, ou, dito de forma mais sintética, que proporcionam a salubridade ambiental.

Sanear é pois, criar relações para que, ao superar as limitações básicas da dimensão da reprodução biológica, o humano possa revelar-se. É técnica, enquanto instrumento de proteção da saúde, no sentido de evitar doenças. Mas não só. É técnica no sentido original da palavra grega *téchne*, da criação, da arte, de um ofício, de uma prática promotora de bem-estar, de conforto, de qualidade de vida. E, uma terceira dimensão, é técnica para proteção do ambiente (...). (COSTA, 2003, p. 19)

De imediato, fica evidente que o saneamento ambiental é um conceito aberto. Isso ocorre devido à constante possibilidade de surgirem novos fatores ambientais que impactam a saúde humana. Portanto, não se trata apenas de um conjunto estático, mas sim de um conjunto dinâmico, que está sempre em constante expansão. Essa característica assemelha-se ao conjunto dos direitos humanos, que também se expande à medida que se aperfeiçoa e aprimora a percepção de como efetivar e proteger a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, no âmbito do saneamento ambiental, existem certas atividades que são consideradas primordiais para a manutenção da saúde humana e, sendo assim, é responsabilidade do Estado promover essas atividades que são denominadas de saneamento básico.

Em termos técnicos, saneamento básico refere-se às condições ambientais que preservam e promovem a saúde humana, obtidas mediante a prestação adequada dos serviços públicos de (i) abastecimento de água potável; (ii) esgotamento sanitário; (iii) manejo de resíduos sólidos urbanos; (iv) limpeza pública; (v) manejo de águas pluviais urbanas, bem como pela efetivação de (vi) ações de saúde pública no combate e controle de vetores e reservatórios de doenças. (Ribeiro, 2015, p. 229-251)

A princípio, a concepção de saneamento básico era considerada tão somente um conceito técnico amplamente utilizado na esfera acadêmica, como é evidenciado pelos documentos da Associação Portuguesa de Estudos do Saneamento Básico – APESP.<sup>17</sup> Entretanto, no Brasil, com a entrada em vigor da Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que regulamenta o artigo 21, XX da CRFB, responsável por estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, esse conceito técnico passou a possuir efeitos jurídicos.

A Lei nº. 11.445/07 tornou-se símbolo de um novo momento na história da Política Nacional de Saneamento no país. Não porque tenha estabelecido novas diretrizes para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, mas porque:

A Lei consagra uma definição ampliada dos serviços de saneamento básico (...) e determina que estes serviços sejam prestados observando planejamento, regulação e fiscalização definidos pelo titular dos serviços(...). Aponta também para o maior poder e maior responsabilidade por parte do titular na delegação de serviços públicos de saneamento básico seja por meio de contrato de programa, seja por contrato de concessão (...). (Rezende; Heller, 2008, p. 25)

Durante a primeira década de sua vigência, a referida lei passou por modificações pontuais. Em 2013, a Lei Federal nº. 12.862/2013 promoveu alterações atinentes ao consumo de água, notadamente para a moderação no consumo e para a adoção de métodos que viabilizassem a economia de recursos hídricos. Já em 2016, sofreu novas alterações promovidas pelas Leis Federais nº. 13.308/2016; nº. 13.312/2016 e nº. 13.329/2016, que dispunham, respectivamente, sobre “drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das [...] redes urbanas, [...] medição individualizada do consumo hídrico por unidade imobiliária” (BRASIL, 2016) e sobre a instituição do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico (“REISB”). (Brasil, 2016)

Em 2018, foram editadas duas Medidas Provisórias, a MP nº. 844/2018 e a MP nº. 868/2018, objetivando uma reforma estrutural da Lei Federal nº. 11.445/2007 e visando assegurar maior competitividade ao setor. Dentre as modificações implementadas, as medidas provisórias propunham concentrar na Agência Nacional das Águas (ANA) a competência para

---

<sup>17</sup> A menção à instituição portuguesa é importante porque demonstra um consenso de sentido mesmo em países diferentes, que, porém, compartilham a mesma língua.

alteração dos contratos de programa, alteração da titularidade municipal, responsabilidade de fixação de tarifas, alteração no mecanismo do subsídio cruzado e na lógica dos ganhos de escala.

As tentativas de conversão das medidas provisórias em lei não obtiveram êxito devido às contestações por parte de setores das empresas públicas de saneamento e diversos segmentos da sociedade civil. Como resultado, as medidas provisórias perderam sua eficácia desde a origem, com o encerramento de sua vigência ratificado pelo Ato Declaratório nº. 70/2018 pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional à época (Brasil, 2018).

Após a perda de eficácia da medida provisória, foi proposto o Projeto de Lei nº. 4.162/2019, de autoria do Poder Executivo, em 02 de agosto de 2019, que tramitou em caráter de urgência. Em 24 de junho de 2020, o Projeto foi aprovado pelo Senado e, em 15 de julho do mesmo ano, pelo então Presidente da República, convertendo-se na Lei Federal nº. 14.026/2020 (Brasil, 2019).

A Lei nº. 14.026/2020, responsável por instituir o "novo marco legal do saneamento básico", resultou de discussões em andamento há anos. O aprofundamento dessas discussões ocorreu com maior intensidade a partir das MP 844/2018 e MP 868/2018, já mencionadas. No entanto, as mudanças propostas nessas medidas provisórias, como dito anteriormente, não foram bem recebidas, especialmente por tratar de um tema complexo que demandava uma avaliação e discussão ampla com o setor e a sociedade.

O novo marco legal tem como objetivo principal universalizar o serviço de saneamento no Brasil, fortalecer o sistema regulatório do setor - anteriormente fragilizado devido à ramificação da regulação feita pelos municípios - e promover uma maior regionalização do serviço prestado. É essencial destacar que essas duas últimas medidas são fundamentais para viabilizar a universalização do saneamento, que é o objetivo principal dessa nova legislação. Além disso, essa iniciativa está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela ONU, que devem ser alcançados até 2030.

Dentre as alterações promovidas, a nova legislação teve por sustentáculos quatro medidas: a universalização dos serviços de saneamento básico; o fortalecimento da regulação setorial; a regionalização da prestação dos serviços de saneamento básico e as formas de contratação das prestadoras de serviços.



## 2.4 O sistema de abastecimento de água em Ouro Preto

Um dos principais aspectos trazidos pela Lei nº. 11.445/2007 foi a obrigatoriedade da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), por parte dos municípios brasileiros. O PMSB, que se tornou um instrumento essencial para o planejamento e a gestão dos serviços de saneamento básico em cada localidade, estabelece a necessidade de um diagnóstico detalhado da situação atual do saneamento básico no município, considerando os quatro componentes essenciais: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos.

Nesse contexto, é válido destacar que o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) do município de Ouro Preto foi aprovado em 2013, mesmo havendo uma autarquia municipal responsável pelos serviços de água e esgoto desde 2005. O objetivo primordial desse plano foi promover a melhoria da salubridade ambiental, proteger os recursos hídricos e contribuir para o desenvolvimento progressivo da saúde pública no município, visando assegurar o acesso à qualidade dos serviços de saneamento básico para a sociedade.

No entanto, verifica-se que mesmo após a implementação do plano, há quase uma década, ainda é evidente que existem desafios e obstáculos a serem superados. Essa constatação é respaldada por dados, indicadores e relatórios de instituições especializadas em saneamento, que demonstram que em algumas áreas a situação ainda é delicada.

(...) é possível inferir que o Plano de Saneamento de Ouro Preto é frágil em algumas categorias analisadas, permitindo um atendimento apenas parcial e superficial, ele apresenta lacunas a serem resolvidas no que tange aos componentes do saneamento básico e aos princípios preconizados na Lei vigente do setor. O intuito de encontrar e sanar as lacunas é melhorar as políticas para serem absorvidas nos processos de avaliação e/ou revisão. O aperfeiçoamento se faz necessário, uma vez que é possível a melhoria das condições sanitárias e ambientais, assim como a promoção da saúde pública e a melhoria da qualidade de vida da população. (...) Foram identificados problemas no que se refere a princípios fundamentais preconizados na Lei n. 11.445/07, alterada pela Lei n. 14.026/2020, e a respeito dos componentes do saneamento, tais como: falta de informações de modo geral, foco em apenas algumas áreas, falha na abordagem dos princípios, em alguns casos a ausência de dados que são cruciais para um delineamento, planejamento e organização do Plano. (Gonçalves, 2022, p. 130-131).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> GONÇALVES, Thiago João. **Avaliação do Plano Municipal de Saneamento Básico de Ouro Preto-Minas Gerais**. 2022.

De acordo com o exposto anteriormente, o município de Ouro Preto estabeleceu a criação do Serviço Municipal de Água e Esgoto (SemaE) através da promulgação da Lei nº 13/05 em 24 de fevereiro de 2005. No entanto, ao longo dos anos, o SEMAE enfrentou um declínio considerável, resultando em problemas financeiros graves que afetaram sua capacidade de fornecer um serviço de qualidade à população. Além disso, a própria existência e continuidade do SemaE como autarquia municipal foram comprometidas.

(...) percebe-se que o SEMAE necessita de um grande auxílio da prefeitura municipal para cobrir os gastos referentes ao serviço de água e esgoto de Ouro Preto. Para que a autarquia alcance a autossuficiência do pagamento das suas despesas é imprescindível que seja realizada uma cobrança quantitativa do serviço prestado, ou seja, implantar um sistema de arrecadação baseado na quantidade de água consumida e esgoto gerado no município de Ouro Preto.<sup>19</sup>

(...) apesar de enfrentar o racionamento de água, a autarquia responsável (SEMAE-OP) pela cobrança do uso da água não a realiza. Assim, há um paradoxo, afinal ao não realizar a cobrança imagina-se uma situação de plena abundância desse recurso natural, o que não se verifica na realidade. Cite-se ainda a elaboração do Plano de Saneamento Básico de Ouro Preto (...) em que é recomendado em diversas ocasiões a implantação de hidrômetros na cidade visando racionalizar o consumo de água, economizar energia elétrica e dar sustentabilidade financeira à autarquia. (MACIEL, 2016, p. 23).

É importante destacar que, desde janeiro de 2010, já estava em vigor a cobrança da Tarifa Básica Operacional (TBO), conforme aprovado pela Lei Municipal de Tarifação nº 538, em 23 de dezembro de 2009. Segundo essa lei, a tarifa básica operacional correspondia a um valor fixo cobrado pela disponibilização do serviço de água e esgoto, independente do consumo de água ou da utilização dos serviços de esgoto sanitário.

No entanto, é relevante ressaltar que o próprio Plano de Saneamento aprovado pela Câmara municipal já recomendava a hidrometração com a cobrança pelo consumo micromedido. Essa diretriz está alinhada com as disposições das diretrizes nacionais para o saneamento básico, estabelecidas pela Lei Federal 11.445/2007, em seu Art. 2º, inciso VII, que preconizam a prestação dos serviços públicos de saneamento básico com base nos princípios de eficiência e sustentabilidade econômica.

---

<sup>19</sup> DRZ Geotecnologia e Consultoria S/S Ltda. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Ouro Preto, volume I.** Paraná, 2013, pág. 254.

É válido salientar que a questão da instalação do hidrômetro em Ouro Preto, popularmente identificado como "reloginho", tem sido alvo de muita discussão, especialmente durante as campanhas eleitorais para prefeito da cidade:

Sobre esse assunto foi ouvido também o Sr. Antônio Carlos de Souza, locutor e radialista da Itatiaia Ouro Preto que ressalta que o problema de rejeição pela população no que diz respeito a cobrança de água é antigo e que envolve um viés político onde se o candidato mencionar essa cobrança a população se revolta contra o mesmo. O entrevistado concorda que é necessária a cobrança da TBO e do consumo por meio da micromedição.<sup>20</sup>

Por outro lado, a instalação de hidrômetros já foi amplamente discutida e decidida no município de Ouro Preto desde a aprovação do PMSB e leis municipais anteriores. O foco da discussão era quando seriam instalados e qual o valor da tarifa pelo consumo medido.

Ao longo das décadas, trabalhos acadêmicos têm evidenciado a importância da instalação de hidrômetros e da cobrança pelo volume de água consumido, assim como ocorre em serviços públicos semelhantes, como energia elétrica e telecomunicações<sup>21</sup>. Argumentos a favor dessa prática incluem o controle do consumo por meio de hidrômetros, a necessidade de garantir a sustentabilidade econômica e ambiental do sistema, bem como a busca pela equidade social.<sup>22</sup>

Conforme a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do IBGE de 2017, dos 5.570 municípios brasileiros com abastecimento de água por rede de distribuição, apenas 5,44%, não possuíam algum tipo de cobrança pelo consumo micromedido por meio de hidrômetros. Entre esses municípios, encontravam-se Ouro Preto e Mariana. Dos 10 municípios que fazem divisa com Ouro Preto, apenas 2 (Mariana e Catas Altas da Noruega) não utilizavam hidrometração para controle e cobrança pela quantidade de água consumida. Diante dessas informações, é evidente que a instalação de hidrômetros é uma prática estabelecida e adotada na maioria dos municípios<sup>23</sup>, apresentando-se, portanto, como normal e razoável.

---

<sup>20</sup> BORGES, Shalimar da Silva. **A percepção da população ouropretana sobre o consumo, a qualidade da água, o sistema de cobrança pelo SEMAE e tendências futuras da tarifa básica de operação e hidrometração.** Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto: Departamento de Engenharia Ambiental, 2013, p. 90.

<sup>21</sup> DE HIDRÔMETROS, MÉTODOS DE DIMENSIONAMENTO. XXIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE RECURSOS HÍDRICOS.

<sup>22</sup> LEÃO, N. F. et al. A importância da implantação de um projeto de Micromedição para o desenvolvimento de uma política de gestão, controle e redução de perdas. In: **Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental.** 2007.

<sup>23</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico-PNSB.** 2017.

Diante do contexto acima retratado, surge uma consideração importante. Quando um município recebe recursos para melhorar o saneamento sem exigência de contrapartida, questiona-se se isso está sendo justo em relação a outras comunidades. Afinal, se há desperdício significativo de água neste município, isso implica em um uso ineficiente dos recursos disponíveis, enquanto outros municípios que adotaram medidas de controle de consumo por meio de hidrômetros estão buscando uma utilização mais consciente da água. Essa disparidade suscita a reflexão sobre a equidade na alocação de investimentos e incentiva a busca por soluções que promovam uma distribuição mais justa e eficiente dos recursos destinados ao saneamento básico.

Portanto, é inegável a importância da instalação de hidrômetros como forma de medir e cobrar água pelo volume consumido. Essa medida contribui para controlar o consumo, evitar desperdícios, promover a sustentabilidade econômica e ambiental, além de garantir uma distribuição mais justa dos custos entre os consumidores. Contudo, é válido discutir questões como o valor das tarifas, a implementação de tarifas sociais, a atuação de uma agência reguladora e o modelo de governança do sistema de saneamento, seja por administração pública direta, autarquia municipal, cooperativa, concessão para uma empresa pública, como a COPASA, ou uma empresa privada.<sup>24</sup>

Na atualidade, em Ouro Preto, a concessão dos sistemas de água e esgoto foi atribuída à empresa privada SANE OURO, um consórcio formado pelas empresas GSI Inima (coreana), EPC e MIP (brasileiras). Essa concessão resultou de um processo licitatório e gerou um contrato entre o consórcio e o município, estabelecendo os principais termos e condições de operação dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto, incluindo a hidrometração da cidade e, por consequência, a cobrança pelo consumo da água e esgotamento sanitário. Dado o objetivo deste trabalho, deixa-se de analisar o procedimento administrativo que resultou na concessão do serviço e passa-se à análise do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Ao analisar o princípio da continuidade dos serviços essenciais em relação à concessão dos sistemas de água e esgoto, procura-se compreender a importância desse princípio na busca pela oferta contínua e eficiente dos serviços, mas também seus limites e desafios.

---

<sup>24</sup> FIGUEIREDO JÚNIOR, José Vieira de et al. **Custo da água com vistas à sustentabilidade dos sistemas urbanos de abastecimento**. 2008. 169 p.

### 3 O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

A proteção do consumidor pelo Estado tem como fundamento a sua vulnerabilidade no mercado de consumo. Ao contrário da linha de pensamento propagada pela teoria econômica clássica, que afirmava que o consumidor, ao procurar o fornecedor ou prestador de serviço, conferia prestígio nas relações de consumo, atualmente os economistas reconhecem que a realidade primária a ser considerada na análise do mercado não são as necessidades individuais dos consumidores, mas sim o poder econômico dos organismos produtores, sejam eles públicos ou privados.<sup>25</sup>

O consumidor encontra-se, sob diferentes perspectivas, em uma clara situação de vulnerabilidade no mercado de consumo. Isso ocorre não apenas no que diz respeito aos seus interesses patrimoniais, mas também, e de forma ainda mais intensa, em relação aos seus interesses existenciais, que são projeções da sua dignidade humana.

Historicamente, essa vulnerabilidade se intensificou na mesma medida em que ocorreu o processo de industrialização e massificação das relações no mercado de consumo, ocorrido, especialmente nas décadas após o término da Segunda Guerra Mundial. Diante dessa constatação, vários países, notadamente a partir da década de 70, promulgaram regulamentos visando proteger os interesses dos consumidores.<sup>26</sup>

No Brasil, a Constituição de 1988 versa acerca da proteção jurídica do consumidor em três ocasiões. A defesa do consumidor pelo Estado está incluída entre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXXII). Em outro tópico, como um dos princípios gerais da atividade econômica, indicou-se a proteção dos interesses do consumidor (art. 170, V). Além disso, de acordo com o art. 48 das Disposições Constitucionais Transitórias, ficou estabelecido que o

---

<sup>25</sup> Fábio Konder Comparato. **A proteção do consumidor: importante capítulo do Direito econômico**. Revista Forense, v. 255, ano 72, jul-set, Rio de Janeiro, 1976, p. 19. Sobre a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, v. BESSA, Leonardo Roscoe. **Relação de Consumo e Aplicação do Código de Defesa do Consumidor**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 27-46

<sup>26</sup> A título de exemplo, mencionam-se algumas leis relevantes relacionadas às condições gerais dos contratos, venda a domicílio e proteção ao crédito, como a Lei alemã AGB-Gesetz de 09/12/1976, a Lei francesa de 22/12/1972 e o Fair Credit Reporting Act de 1970, que ainda regula bancos de dados de proteção ao crédito nos Estados Unidos. No entanto, o surgimento do Direito do Consumidor ocorreu na década anterior a essas leis. A doutrina destaca como marco simbólico desse surgimento a mensagem do presidente dos Estados Unidos, John Kennedy, enviada ao Congresso em 15/03/1962, na qual ressaltou a importância de proteger os interesses do consumidor, abordando a necessidade de qualidade dos produtos, informações adequadas, preços justos e participação do consumidor em decisões governamentais relacionadas a seus interesses. Foi em função desse acontecimento que o Dia do Consumidor é comemorado em todo o mundo no dia 15 de março.

Congresso Nacional deveria elaborar um código de defesa do consumidor no prazo máximo de 120 dias após a promulgação da Constituição.

O Constituinte, assim procedendo, não somente inseriu a tutela dos consumidores entre os direitos e garantias individuais, mas afirma que sua proteção deve ser feita do ponto de vista instrumental, ou seja, com a instrumentalização dos seus interesses patrimoniais à tutela de sua dignidade e aos valores existenciais. Trata-se, portanto, do ponto de vista normativo, de proteger a pessoa humana nas relações de consumo, não já o consumidor com uma categoria per se considerada. (Tepedino, 2004, p. 279-281).

O mercado de consumo, principalmente devido à sua configuração massificada, ocasiona, em múltiplos aspectos, ofensa à dignidade da pessoa humana, tanto pelos inúmeros acidentes de consumo que afetam a integridade psicofísica do consumidor, quanto pelas publicidades abusivas, controle de dados pessoais que resultam em perda de privacidade, cobranças indevidas de débitos, e também pela negação de serviços públicos essenciais, como o fornecimento de água.

Em 11 de setembro de 1990, foi promulgada a Lei Federal nº. 8.078, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, que estabelece as “normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social” (art. 1º).<sup>27</sup> O art. 3º, *caput* estabelece o conceito de fornecedor, incluindo também o Poder Público, ao afirmar que é “toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada” que comercialize produtos ou serviços no mercado de consumo. Além disso, o parágrafo 2º do mesmo artigo menciona, de forma abrangente, os serviços que serão objeto de uma relação de consumo, incluindo os serviços públicos.

Diante do panorama normativo exposto, destacam-se duas situações distintas no ordenamento jurídico pátrio em relação ao serviço de abastecimento de água potável. O serviço público de abastecimento de água, geralmente prestado por concessionárias de serviço público, deve ser adequado e contínuo, conforme preceituam o art. 6º, §1º da Lei nº 8.987/95 (Lei de

---

<sup>27</sup> O Código de Defesa do Consumidor (CDC) foi inspirado por importantes modelos legislativos de outros países. Uma das maiores influências veio do "Projet de Code de la Consommation". Os direitos básicos do consumidor foram extraídos da Resolução 39/248 da ONU. Também merecem destaque a Lei General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios da Espanha (Lei 26/1984), a Lei 29/81 de Portugal, a Lei Federal de Protección ao Consumidor do México, promulgada em 5 de fevereiro de 1976, e a Loi sur la Protection du Consommateur do Quebec, promulgada em 1979. Em relação a assuntos específicos, houve inspiração no Direito Comunitário Europeu, como nas Diretivas 84/450 (publicidade) e 85/374 (responsabilidade civil por acidentes de consumo). No que diz respeito à proteção contratual do consumidor, destacam-se o Decreto-lei 446/85 de Portugal e a Gesetz zur Regelung des Rechts des Allgemeinen Geschäftsbedingungen - AGB Gesetz, de dezembro de 1976, da Alemanha. A influência do direito norte-americano se deu diretamente por meio do Federal Trade Commission Act, do Consumer Product Safety Act, do Truth in Lending Act, do Fair Credit Reporting Act e do Fair Debt Collection Practices Act. Vale ressaltar também a influência indireta, uma vez que as regras europeias mais modernas de proteção ao consumidor se inspiraram nos casos e estatutos americanos.

Concessões) e o art. 43 da Lei 11.445/2007 (Lei de Diretrizes Gerais do Saneamento Básico). Da mesma forma, o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) também estabelece que os serviços essenciais devem ser contínuos.

No entanto, existem outros dispositivos legais, previstos em leis ordinárias específicas com a mesma hierarquia que o CDC, que permitem expressamente a interrupção do abastecimento de água. É o caso do artigo 6º, §3º, I e II da Lei nº 8.987/1995 e do art. 40 da Lei nº 11.445/2007.

Entre as hipóteses de interrupção do abastecimento estão as de ordem técnica, necessárias para garantir a segurança das instalações (como em casos de fraude), e a mais controversa delas, que é a decorrente do inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade.

Assim, enquanto por um lado o fornecimento de água é considerado um serviço essencial que não pode ser interrompido, conforme previsto na Lei de Greve e no Código de Defesa do Consumidor, visando assegurar o acesso de toda a população à água, por outro lado, é admitida a suspensão do abastecimento individual em casos de inadimplemento do consumidor, de acordo com o disposto na Lei das Concessões de Serviços Públicos.

A aplicação do princípio da continuidade na prestação dos serviços públicos é, certamente, um dos temas mais polêmicos que paira na órbita do Direito, notavelmente, Direito do Consumidor, Administrativo e Econômico. A polêmica aflora quando se debate a possibilidade de o Poder Público ou seus delegados cortarem o fornecimento de serviços públicos essenciais (tais como energia elétrica, água, telefone) em virtude do inadimplemento por parte do usuário. (Cunha, 2004, p. 69).

Portanto, é importante distinguir essas duas abordagens: uma refere-se à obrigação do poder público em manter a prestação do serviço público em prol do interesse coletivo, enquanto a outra está relacionada à responsabilidade individual do usuário em cumprir com suas obrigações financeiras.

### **3.1 Origem e conceito**

O princípio da continuidade, surgiu na França e sua origem é atribuída ao jurista Louis Rolland, que realizou a primeira sistematização de premissas obrigatórias para os serviços

públicas conhecidas como “Leis de Rolland”.<sup>28</sup> Nesse contexto, introduziu como novidade, o princípio da continuidade do funcionamento dos serviços, juntamente com os princípios da modificação e da igualdade de tratamento para todos os cidadãos/usuários.<sup>29</sup>

O princípio da continuidade teve origem no direito francês, onde era tido como de importância excepcional. Atualmente na França, ele tem valor constitucional e é considerado princípio geral de direito. A Escola de Serviço Público, encabeçada por Leon Duguit, na tentativa de construir um Direito Público com alicerce no serviço público, defendia que, de fato, os serviços públicos deveriam funcionar bem, como legitimação da própria existência do Estado (Spina, 2010, p. 284).

De acordo com Karina Houat Harb:

O princípio da continuidade do serviço público, como é de se depreender, significa que os serviços públicos não devem ser interrompidos, dada a sua natureza e relevância, pois são atividades materiais escolhidas e qualificadas pelo legislador como tais em dado momento histórico, em razão das necessidades de determinada coletividade. Como a qualificação, por lei, de determinadas atividades como serviços públicos tem o condão de retirá-las do domínio econômico por afigurarem-se imprescindíveis à coletividade – motivo pelo qual sua titularidade passar a ser do Estado e conseqüentemente o seu regime jurídico norteador, regime de direito público – devem as mesmas ser contínuas, consistindo tal dever em um dos princípios jurídicos próprios desse regime, qual seja o princípio da continuidade (2017, *online*).

O referido princípio, decorre da indisponibilidade da Administração Pública, ou de quem lhe faça às vezes, de, por qualquer motivo que não represente um interesse coletivo maior<sup>30</sup>, interromper a prestação dos serviços que disponibiliza. Assim, a justificativa para a exigência da continuidade reside na própria natureza dos serviços públicos prestados, que têm em si implicada a ideia de atendimento às necessidades básicas da sociedade e são, por isso, associados ao interesse público.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Bahia, n. 25, p. 1-24, 2011.

<sup>29</sup> GROTT, Dinorá Adelaide Mussetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 255.

<sup>30</sup> É importante ressaltar que há uma distinção entre o interesse público e o interesse da Administração Pública. O interesse público que deve nortear a atuação do Estado no exercício de suas funções administrativas é o interesse coletivo primário, conforme definido por Renato Alessi como o "conjunto de interesses individuais predominantes em uma determinada estrutura jurídica da sociedade". ALESSI, Renato. **Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano**, p. 151-152.

<sup>31</sup> Agustín Gordillo destaca que o interesse público não é o mesmo que o interesse da administração pública. Segundo o autor, somente podemos falar em interesse público quando cada indivíduo, em uma maioria, pode encontrar seu interesse individual. Portanto, a ideia de um "interesse público" em que cada indivíduo não possa identificar sua porção específica de interesse individual é considerada uma falácia, de acordo com Gordillo. Essa citação é retirada de sua obra "Tratado de Derecho Administrativo [La defensa del usuario y del administrado]", onde Gordillo também argumenta que não existe serviço público que não tenha como finalidade a satisfação de uma necessidade coletiva, sendo que ele utiliza a expressão "necessidade coletiva" como sinônima de interesse



Sabe-se que os serviços públicos são essenciais para satisfazer o interesse coletivo e atender às necessidades sociais da população. Independentemente da forma de prestação, seja ela direta ou indireta, é crucial que o princípio da continuidade seja estritamente observado, pois ele assegura que a finalidade pública seja alcançada de maneira efetiva. Sob esse ponto de vista, segundo Celso Antônio B. de Mello, o princípio da continuidade “[...] significa a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido” (Mello, 2004, p. 626).

Sendo assim, é imperioso reconhecer que o princípio da continuidade dos serviços públicos é uma diretriz fundamental no ordenamento jurídico, preconizando a prestação contínua e ininterrupta desses serviços à população. Entretanto, cumpre esclarecer que a referida continuidade não é absoluta, podendo ser excepcionada em situações específicas previstas na legislação.

Uma das circunstâncias que autorizam a interrupção dos serviços públicos é quando o usuário deixa de cumprir requisitos técnicos ou de adimplir suas obrigações contratuais, comprometendo, assim, a regularidade e a qualidade do serviço prestado. De acordo com Fabio Amorim da Rocha,<sup>32</sup> é plenamente eficaz e válido o dispositivo normativo que estabelece a possibilidade de interrupção do serviço nos casos de emergência ou, mediante aviso prévio, por motivos de ordem técnica ou de segurança, bem como em decorrência do inadimplemento por parte do usuário, levando em consideração o interesse da coletividade.

De igual modo, Fernando Costa de Azevedo também é favorável à aplicação da suspensão dos serviços nos casos de inadimplência. Ele sustenta que a omissão dessa medida poderia fomentar o enriquecimento sem causa por parte de usuários-consumidores desonestos, que se beneficiariam da salvaguarda proporcionada pelo princípio da continuidade dos serviços. Além disso, a falta de pagamento por alguns usuários acarretaria impacto negativo no suporte financeiro para implementação de melhorias e até mesmo para a expansão do serviço, visando o atendimento pleno da comunidade. Isso culminaria em desequilíbrio financeiro e imporá uma

---

público. GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo [La defensa del usuario y del administrado]**. 5.ª ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003. Tomo p. VI-30, p. VI-36).

<sup>32</sup> ROCHA, Fábio Amorim da. **A legalidade da suspensão do fornecimento de energia elétrica aos consumidores inadimplentes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 30-33.

sobrecarga adicional aos usuários-consumidores adimplentes, os quais seriam compelidos a arcar com os ônus decorrentes da inadimplência de outros usuários.<sup>33</sup>

Como mencionado anteriormente, o princípio da continuidade dos serviços públicos, fundamentado na necessidade de atender às demandas essenciais da sociedade, encontra respaldo tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Este entendimento pode ser observado no caso específico apresentado a seguir:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - DANOS MORAIS - CERCEAMENTO DE DEFESA - PRELIMINAR REJEITADA - MÉRITO - INTERRUPTÃO NO FORNECIMENTO DE ÁGUA - MUNICÍPIO DE NANUQUE - FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DEMONSTRADA - EVENTO PREVISÍVEL - DANO MORAL - CABIMENTO - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - JUROS DE MORA - TERMO A QUO - ADEQUAÇÃO - RECURSO PROVIDO, EM PARTE. 1. O indeferimento da prova pretendida pelo apelante, por ser desnecessária ao deslinde da controvérsia, diante da suficiência do conjunto probatório já carreado aos autos, não se revela como cerceamento do direito de defesa. **2. Tratando-se a água potável de bem indispensável às pessoas, fornecida por meio de serviço público subordinado ao princípio da continuidade da prestação, consideram-se incontroversos e passíveis de indenização os transtornos e os aborrecimentos causados ao consumidor que se vê impossibilitado dela usufruir, em sua residência, em virtude de indevida interrupção no seu fornecimento regular.** 3. Demonstrado que a interrupção do fornecimento de água se deu em razão de avaria na principal bomba de captação de água bruta, o que afasta as excludentes de ilicitudes relativas ao caso fortuito ou de força maior, devida é a indenização por danos morais, em razão dos constrangimentos e transtornos causados aos consumidores, privados de usufruir de serviço essencial por mais de 07 dias. 4. Os juros de mora, em caso de responsabilidade contratual, incidem a partir da citação. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.22.210277-4/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/04/2023, publicação da súmula em 28/04/2023). (grifos nossos).

No âmbito do Direito estrangeiro, a doutrina aponta a continuidade como uma exigência para a prestação adequada dos serviços públicos pela Administração Pública ou por aqueles que atuam em seu lugar, embora com algumas variações em seu sentido e extensão.

De acordo com Diogo Freitas do Amaral, jurista português, a "continuidade dos serviços públicos deve ser mantida" e essa é uma das principais responsabilidades de qualquer governo. Ele resume sua opinião afirmando que, em qualquer circunstância, inclusive em caso

---

<sup>33</sup>AZEVEDO, Fernando Costa de. A suspensão do fornecimento de serviço público essencial por inadimplemento do consumidor-usuário: argumentos doutrinários e entendimento jurisprudencial. **Revista do Direito do Consumidor**, v. 16, n. 62, abr./jun.

de guerra ou greve do funcionalismo público, "é possível e deve-se garantir o funcionamento regular dos serviços públicos, pelo menos dos essenciais".<sup>34</sup>

No direito espanhol, segundo Santamaría Pastor, a continuidade do funcionamento dos serviços públicos é uma das principais justificativas para o Estado assumir determinada atividade de serviço público. O autor argumenta que a exigência da continuidade busca garantir, entre outros valores, que o serviço público, que atende a importantes necessidades coletivas, esteja disponível de forma regular e contínua para os cidadãos.<sup>35</sup>

Já para o doutrinador brasileiro Jacintho Arruda Câmara:

O dever de continuidade, portanto, sempre foi entendido como um vínculo de caráter genérico, que exigia do Estado a manutenção de determinado serviço público em funcionamento. É um dever estabelecido em favor da sociedade como um todo e assumido pelo estado ou por quem lhe faça às vezes (concessionário ou permissionário de serviço público). Constata-se, portanto, que em sua concepção original o princípio da continuidade do serviço público serve apenas para assegurar que o serviço (considerado de uma maneira geral, como empreendimento) tenha sua oferta garantida continuamente. Neste sentido não diz respeito à específica relação que envolve prestador de serviço público e cada um de seus usuários (Câmara, 2009, p. 107).

Afirma, ainda, que a relação entre prestadoras de serviços públicos e usuários sujeita-se a exigências relacionadas à obtenção dos serviços, entre os quais pode figurar, de acordo com o sistema constitucional brasileiro, a obrigação de remunerar o prestador do serviço público. Assim, interromper a prestação de serviço a um usuário que não atenda aos requisitos exigidos para sua obtenção, não configura rompimento do dever de continuidade. Em igual sentido, é importante ressaltar a tendência dos Tribunais Superiores, especialmente o Superior Tribunal de Justiça (STJ), de buscar a uniformização do entendimento sobre a possibilidade do corte de água em decorrência do inadimplemento por parte dos usuários/consumidores, conforme evidenciado em suas decisões. *Vide*:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. INADIMPLÊNCIA. CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA. POSSIBILIDADE. 1. Enquanto não for criada a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Estaduais, na forma do art. 1º da Resolução STJ 12/2009, o Superior Tribunal de Justiça será competente para conhecer de Reclamação destinada a dirimir controvérsia instaurada entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e a Jurisprudência do STJ. Precedente: Rcl 3924/BA, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 23.6.2010, DJe 4.8.2010. 2. **A jurisprudência de ambas as turmas de direito público do Superior Tribunal de Justiça entende**

<sup>34</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. 3.ª ed. Almedina: Coimbra, 2007, vol. I, p. 800.

<sup>35</sup> PASTOR, Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. Volume II. Madri: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, p. 329.

**que é lícita a interrupção do fornecimento de água devido à inadimplência do consumidor, após aviso prévio, e desde que não se trate de débitos antigos consolidados, porquanto a essencialidade do serviço não significa a sua gratuidade.** Reclamação precedente.(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Reclamação nº 5814/SE. Relator: Ministro Humberto Martins. Órgão Julgador: Primeira Seção. Data do Julgamento: 14/09/2011. Data da Publicação/Fonte: DJe 22/09/2011. Ementa: Processual civil. Administrativo. Notificação prévia. Inadimplência. Corte do fornecimento de água. Possibilidade. Acórdão. Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "A Seção, por unanimidade, julgou procedente a reclamação, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Cesar Asfor Rocha, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão. Compareceu à Sessão, o Dr. João Hagenbeck Parizzi, pela reclamante. Referência legislativa: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - STJ. Resolução nº 12, de 2009. Art. 1º. Jurisprudência citada: STJ - REsp 1250381-RS, REsp 1111477-RS, REsp 589507-MG). (grifos nossos)<sup>36</sup>

Ainda sobre o assunto em questão:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. SUSPENSÃO POR DÉBITOS ATUAIS. DANOS MORAIS. CONFIGURAÇÃO AFASTADA PELA CORTE DE ORIGEM. NOVA ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. **O Tribunal de origem concluiu pela inexistência do dever da concessionária em reparar os danos morais em razão da regularidade da suspensão do serviço de fornecimento de água por inadimplemento de débitos atuais.** Nessas circunstâncias, não há como acolher alegações em sentido diverso, o que supõe novo exame de fatos e provas, vedado pelo teor da Súmula 7/STJ. (grifos nossos). 2. Agravo regimental não provido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1428566/RJ. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data do Julgamento: 20/05/2014. Data da Publicação/Fonte: DJe 26/05/2014. Ementa: Agravo Regimental no Recurso Especial. Fornecimento de água. Suspensão por débitos atuais. Danos morais. Configuração afastada pela Corte de Origem. Nova análise. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques. Referência legislativa: Súmula do Superior Tribunal de Justiça, nº 7). (grifos nossos)<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Disponível em

<[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201100924015&dt\\_publicacao=22/09/2011](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100924015&dt_publicacao=22/09/2011)>. Acesso em: 13 mar. 2023.

<sup>37</sup> Disponível em:

<[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201303694350&dt\\_publicacao=26/05/2014](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303694350&dt_publicacao=26/05/2014)>. Acesso em 13 abr. 2023.

A continuidade do serviço público é preservada sempre que o Poder Público (ou a empresa concessionária ou permissionária) o oferece nas condições estabelecidas na regulamentação. Não há que se falar em violação ao princípio da continuidade dos serviços essenciais se entre essas condições figurar o pagamento da tarifa e o fornecimento for interrompido em função do inadimplemento do usuário, ou seja, o dever de prestar o serviço somente se torna exigível se as condições para sua fruição estiverem presentes.<sup>38</sup>

### 3.2 A aplicação do princípio no ordenamento jurídico-brasileiro

O sistema jurídico brasileiro reconhece a importância dos serviços públicos para a sociedade e estabelece diretrizes para sua prestação adequada. Essas diretrizes são fundamentadas em princípios jurídicos que orientam a oferta e a continuidade desses serviços.

O princípio da continuidade, juntamente com outros princípios jurídicos, é mencionado nesse contexto. Ele é previsto no inciso IV do parágrafo único do artigo 175 da Constituição Federal, que estabelece a obrigação de manter serviço adequado. Esse princípio assegura que os serviços públicos sejam prestados de forma contínua, sem interrupções que prejudiquem os usuários.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

(...)

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (Brasil, 1988)

Neste rumo, o artigo 6º, §1º da Lei nº. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, define o serviço adequado como aquele que satisfaz condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Essa definição reforça a importância da continuidade na prestação dos serviços públicos.

---

<sup>38</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009. 239 p.

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (Brasil, 1995)

Ainda no âmbito infraconstitucional, o princípio da continuidade está previsto no artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, estabelecendo como regra a proibição da suspensão dos serviços, além de impor a responsabilidade das pessoas jurídicas por danos causados em caso de descumprimento dessas obrigações, conforme estipulado pelo parágrafo único do mencionado artigo, *in verbis*:

Art. 22 Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código. (Brasil, 1990).

Embora o Código de Defesa do Consumidor não especifique quais serviços são considerados “essenciais”, a Lei nº. 7.783/89, que, como já dito, regulamenta o exercício do direito de greve dos trabalhadores, estabelece um rol de atividades essenciais, vide:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

**I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;**

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea; (Redação dada pela Lei nº 13.903, de 2019)

XI compensação bancária;

XII - atividades médico-periciais relacionadas com o regime geral de previdência social e a assistência social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XIII - atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XIV - outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

XV - atividades portuárias. (Incluído pela Lei nº 14.047, de 2020). (grifo nosso). (BRASIL, 1989).

Em razão da obrigatoriedade da utilização, os serviços públicos podem ser classificados como facultativos ou compulsórios. Os serviços facultativos são disponibilizados à população sem que o poder público ou seus representantes imponham sua utilização. Portanto, o usuário/consumidor pode recusar o serviço e só paga se utilizá-lo. Já, no que diz respeito aos serviços públicos compulsórios, o usuário não possui a opção de recusar e efetua o pagamento simplesmente pelo fato de o serviço estar à sua disposição. Em outras palavras, a obrigação de pagar tem sua origem no momento em que o serviço é prestado. É o caso, por exemplo, dos serviços de abastecimento de água e esgoto, coleta de lixo, vacinação obrigatória, entre outros.

Assim, o princípio da continuidade dos serviços públicos, aliado aos demais princípios e legislações pertinentes, busca garantir que a população tenha acesso contínuo e adequado aos serviços essenciais. A interrupção indevida desses serviços pode resultar em ilegalidade. No entanto, é essencial ressaltar que, em algumas situações, a paralisação pode ser legítima, desde que observados os critérios estabelecidos pela legislação, como a notificação prévia. Além disso, deve a concessionária adotar as vias próprias para obter o pagamento dos débitos antigos, não podendo os respectivos valores ser somados às faturas atuais para embasar o corte do abastecimento. O aviso prévio do corte, com antecedência de 30 dias, como sabido, é exigência inarredável para legitimar a interrupção do fornecimento, incumbindo à concessionária a prova de sua realização. Em caso de emergência, ou quando motivada por razões de ordem técnica ou segurança das instalações, a interrupção também pode ser considerada legítima.

#### **4 O INADIMPLENTO DO CONSUMIDOR COMO FATO GERADOR DA INTERRUPTÃO DO SERVIÇO**

O inadimplimento do consumidor, seja por falta de pagamento ou descumprimento de obrigações contratuais, é um tema relevante no contexto dos serviços públicos. Quando um consumidor deixa de cumprir suas responsabilidades financeiras ou contratuais, gera impactos diretos na prestação desses serviços pelos respectivos fornecedores. Nesse sentido, é fundamental compreender as implicações jurídicas relacionadas ao inadimplimento e as medidas que podem ser adotadas pelas prestadoras de serviços públicos para lidar com essa situação.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a legislação estabelece diretrizes para o tratamento do inadimplimento do consumidor. Conforme o artigo 6º, §3º, da Lei nº. 8.987/1995, as prestadoras de serviço público devem comunicar previamente o consumidor sobre a possibilidade de suspensão do serviço em caso de inadimplência. Essa notificação tem como objetivo, informar de maneira clara e objetiva as consequências do não pagamento, bem como fornecer prazos e opções para a regularização da situação.

Assim, diante do inadimplimento do consumidor, as prestadoras de serviços públicos devem seguir os procedimentos legais estabelecidos para garantir a regularidade e a continuidade dos serviços. No entanto, é fundamental que essa suspensão ou interrupção seja realizada de forma proporcional e razoável, sem causar prejuízos desproporcionais ao consumidor. É vedado utilizar a suspensão como meio coercitivo para forçar o pagamento de outras dívidas ou impor condições abusivas ao consumidor.

É importante ressaltar que a legislação busca encontrar um equilíbrio entre a proteção do consumidor e a necessidade de garantir a sustentabilidade dos serviços públicos. Por um lado, o consumidor tem o direito de receber serviços adequados e contínuos, enquanto, por outro lado, a prestadora de serviços tem a necessidade de receber o pagamento pelos serviços prestados para garantir a manutenção e a qualidade do serviço.

Tanto o consumidor quanto a prestadora de serviços públicos devem agir em conformidade com as leis e contratos, buscando resolver problemas de inadimplimento de forma justa e equilibrada. Isso implica em uma comunicação transparente, negociação de soluções mútuas e respeito aos direitos do consumidor. Além disso, é fundamental assegurar o cumprimento das obrigações contratuais e, caso necessário, buscar amparo em recursos legais



ou recorrer a mecanismos de mediação. Ao seguir esses princípios, é possível assegurar o pleno exercício dos direitos do consumidor e promover a prestação de serviços públicos de qualidade.

#### 4.1 Cobrança pelo uso da água

A cobrança pelo uso da água desempenha um papel fundamental na Política Nacional de Recursos Hídricos, sendo não apenas um instrumento financeiro, mas também uma forma de controlar e incentivar o uso racional desse recurso vital. É importante ressaltar que o conceito de poluidor não se restringe exclusivamente às grandes indústrias ou entidades poluentes, mas inclui também os consumidores.<sup>39</sup>

Isso implica que os usuários, ao utilizarem a água e causarem poluição ou impacto ambiental, têm a responsabilidade de arcar com os custos associados a esses efeitos. Essa abordagem visa estimular uma postura consciente e responsável em relação ao uso da água, promovendo práticas mais sustentáveis.<sup>40</sup>

Dessa forma, a cobrança pelo uso da água incorpora os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador. Por um lado, o poluidor é responsabilizado financeiramente pelas consequências de suas ações, enquanto, por outro lado, o usuário é incentivado a fazer um uso mais eficiente e sustentável da água, uma vez que terá que arcar com os custos associados ao seu consumo.

Ao adotar esse enfoque, a cobrança pelo uso da água desempenha um papel duplo importante. Primeiramente, fornece recursos financeiros essenciais para apoiar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), garantindo investimentos e ações necessárias para a gestão sustentável deste recurso vital. Esses recursos podem ser direcionados para a construção de infraestrutura hídrica, programas de conservação e reúso da água, monitoramento e pesquisa, entre outras iniciativas relacionadas à gestão dos recursos hídricos.

Além disso, a cobrança pelo uso da água também desempenha um papel crucial na conscientização e responsabilidade dos consumidores em relação ao uso sustentável da água.

---

<sup>39</sup> BOURGOIGNIE, Thierry; BASSANI, Matheus Linck. Proteção do consumidor e desenvolvimento sustentável: consumidor soberano, poluidor, responsável ou vítima?. **Revista de Direito do Consumidor**, p. 17-37, 2020.

<sup>40</sup> MILLAN, Paulo. Cobrança pelo uso de recursos hídricos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 103, p. 537-559, 2008.

Ao atribuir um valor econômico a esse recurso, os consumidores são incentivados a adotar práticas mais conscientes e eficientes no seu uso. Isso pode envolver a redução do consumo excessivo, a implementação de tecnologias mais eficientes, o reuso da água, entre outras medidas que contribuem para a preservação dos recursos hídricos.

Em suma, a cobrança pelo uso da água baseia-se nos princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador, considerando o consumidor como poluidor. Essa abordagem busca promover a realização da Política Nacional de Recursos Hídricos, garantindo investimentos e ações necessárias para a gestão sustentável deste recurso precioso, ao mesmo tempo em que incentiva o uso racional da água e a conscientização sobre os impactos ambientais gerados pelo seu consumo.

#### 4.1.1 *Princípio do poluidor-pagador*

O princípio do poluidor-pagador teve origem na Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em maio de 1972, sendo a doutrina pacífica sobre tal entendimento. Em seu trabalho, Fiorillo (2012) apresenta a seguinte definição desse princípio respaldada pela Comunidade Econômica Europeia:

As pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou pelo direito privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público competente.

Em suma, o princípio do poluidor-pagador representa um mecanismo econômico na política ambiental que estabelece a obrigação do poluidor (ou potencial poluidor), bem como de potenciais poluidores, de assumir os custos estatais associados à prevenção, reparação e repressão dos danos ambientais. Essa abordagem enfatiza a responsabilidade financeira das partes envolvidas na geração de poluição, incentivando a adoção de práticas mais sustentáveis e a redução dos impactos prejudiciais ao meio ambiente.

Taboada (2005), compartilha da mesma compreensão em relação ao princípio mencionado do "*quien contamina paga*", afirmando que o poluidor, incluindo o

usuário/consumidor, tem a responsabilidade econômica de corrigir os danos ambientais causados, uma vez que essa ação priva a comunidade de desfrutar de um ambiente saudável. Além disso, o autor também destaca que, assim como os poluidores industriais, o consumidor não deve lucrar às custas da sociedade. Portanto, é justo que ele arque com os custos associados à sua utilização do meio ambiente, não apenas por uma questão de equidade, mas também para evitar futuras degradações ambientais.

Nesse contexto, quando tratamos de custos, é comum referir-se ao conceito de "externalidades negativas" provenientes do campo da economia. É sabido que todas as atividades econômicas têm algum nível de impacto ambiental. No entanto, se a produção causar danos ao meio ambiente, não é justo que toda a sociedade suporte as perdas ambientais (externalidades), enquanto apenas o poluidor se beneficia financeiramente com essa atividade (internalização dos lucros). Portanto, o princípio do poluidor-pagador, ao internalizar os custos dos danos ambientais, exige que o poluidor adote medidas mais cautelosas em relação à preservação ambiental, visando garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>41</sup>

O princípio do poluidor-pagador constitui o fundamento primário da responsabilidade civil em matéria ambiental. Sua origem nada mais é que um princípio de equidade, existente desde o Direito Romano: aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes. (MILARÉ, 2005, p. 829).

Para garantir a efetiva aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador (PPP), torna-se essencial estabelecer a identificação do agente causador responsável pela internalização das externalidades ambientais negativas, ou seja, aquele que deve assumir a adoção de medidas e os custos correspondentes para prevenir e remediar os danos ambientais.<sup>42</sup> Conforme previsto na legislação ambiental, são consideradas poluidoras as pessoas físicas ou jurídicas que, de forma direta ou indireta<sup>43</sup>, contribuem para a degradação da qualidade ambiental, e é a elas que cabe a responsabilidade de arcar com as despesas relacionadas a essas ações.

---

<sup>41</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

<sup>42</sup> Quanto ao pagamento, entende-se que ao poluidor cabem todos os custos relacionados à poluição por ele gerada ou que ele seja capaz de gerar. (Benjamin, 1993, p. 231).

<sup>43</sup> Neste trabalho, não se busca abordar as dificuldades relacionadas à definição do poluidor indireto; no entanto, é importante ressaltar que a condição de "poluidor-que-deve-pagar" é atribuída tanto ao produtor como poluidor direto, que é aquele que efetivamente cria e controla as condições da poluição, sendo sua ação uma condição indispensável para a ocorrência da poluição e ele possui meios para evitá-la, quanto ao produtor como poluidor indireto, que também cria e controla as condições que levam à poluição e obtém lucro com elas. Além disso, o produtor como poluidor indireto coloca no mercado um bem cuja utilização normal e provável é prejudicial à sociedade como um todo. (Moreira, 2015b, p. 109).

Segundo Herman Benjamin (1993), o poluidor assume o papel de "primeiro pagador" e, portanto, é o principal responsável pela internalização dos custos ambientais que se encontram externos aos processos produtivos.<sup>44</sup> O consumidor, em última instância, não pode ser considerado o principal responsável, uma vez que não possui meios concretos para evitar, reparar ou compensar os danos ambientais. Além disso, em decorrência do efeito "cascata" ou "dominó", o consumidor acabará suportando os custos da internalização que o agente responsável pelas externalidades incorporar ao preço do produto ou serviço.<sup>45</sup>

O princípio do poluidor-pagador, se aplicado efetivamente, opera como um mecanismo para reduzir a poluição (Moreira, 2015b, p. 91). Sua plena eficácia ocorre quando os custos de prevenção e reparação são internalizados pelo próprio poluidor, sem que recaiam sobre a coletividade, permitindo evitar danos ambientais. Dessa forma, assegura-se a responsabilidade dos poluidores e, conseqüentemente, promove-se o equilíbrio no mercado, a conscientização de produtores e consumidores, o estímulo ao desenvolvimento de tecnologias avançadas e a adoção de medidas preventivas mais atraentes em termos de alocação precisa de custos e responsabilidades.

Do ponto de vista legal, o princípio do poluidor-pagador foi introduzido pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 6.938/81, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, com o objetivo de impor ao poluidor e ao predador a responsabilidade de recuperar e/ou compensar os danos causados (art. 4º, VII).

Posteriormente, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, o princípio do poluidor-pagador encontra-se expresso no art. 225, § 3º, que estabelece: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão seus infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Ao ler a expressão "poluidor-pagador" de forma descompromissada, pode surgir a ideia errônea de que é possível pagar para poluir ou que quem polui pode simplesmente compensar o dano ambiental financeiramente. No entanto, essa interpretação inicial se dissipa quando se compreende o princípio do poluidor-pagador à luz das diretrizes constitucionais do

---

<sup>44</sup> BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1993, p. 226-236.

<sup>45</sup> SADELEER, Nicolas de. **Les Principes du Polluer-Payeur, de Prévention de Précaution**. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement. Bruxelas: Bruylant, 1999.

desenvolvimento sustentável e equilibrado<sup>46</sup>, da dignidade da pessoa humana<sup>47</sup> e da defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica.<sup>48</sup>

O princípio do poluidor-pagador estabelece que quem utiliza o recurso ambiental deve suportar seus custos, ou seja, arcando com os custos necessários para a diminuição dos danos. Criando-se obrigações para o agente poluidor, restringem-se e limitam-se a exploração de atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, para que o causador do dano seja reprimido ao pagamento de multas, além de responder processo administrativo e criminal, por danos ao meio ambiente. O princípio busca evitar a ocorrência de danos ambientais de forma preventiva, impondo ao poluidor o dever de arcar com as despesas, visando a sua reparação, de forma que o poluidor será responsável pela sua reparação (Pretto; Dos Santos, p. 342).

Além disso, é crucial ressaltar a distinção entre os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, complementando a compreensão dessas abordagens. A principal diferença entre esses princípios está relacionada à identificação da parte responsável pelos custos associados aos danos ambientais e à gestão dos recursos naturais.

No caso do poluidor-pagador, o foco está naquele que é diretamente responsável pela poluição ou degradação ambiental, incluindo tanto os agentes poluidores industriais quanto os consumidores. Esse princípio estabelece que o poluidor deve arcar com os custos econômicos e financeiros necessários para corrigir os danos causados ao meio ambiente. Dessa forma, essa abordagem busca incentivar todas as partes envolvidas a adotarem práticas mais sustentáveis, internalizando os custos ambientais de suas atividades e tomando medidas para evitar ou minimizar os impactos negativos sobre o meio ambiente.

Já o princípio do usuário-pagador direciona a responsabilidade para o consumidor ou usuário que faz uso legítimo de um determinado recurso natural ou bem. Nesse caso, o ônus financeiro associado ao consumo recai sobre o usuário, considerando-se que ele está se beneficiando ou desfrutando dos recursos naturais disponíveis. O usuário-pagador reconhece que o consumo de recursos naturais envolve custos de conservação, manejo e utilização sustentável, e, portanto, é justo que o consumidor assumira esses custos como forma de incentivar práticas de consumo responsável e consciente.

---

<sup>46</sup> Cf. o art. 225, caput, da CF/88.

<sup>47</sup> Cf. o art. 1º, III, da CF/88.

<sup>48</sup> Cf. o art. 170, VI, da CF/88.

#### 4.1.2 Princípio do usuário-pagador

O princípio do usuário-pagador é uma extensão do princípio do poluidor-pagador em sua abordagem preventiva. Sua finalidade é destacar que os recursos naturais são de interesse coletivo e, portanto, seu uso deve ser racional e adequado, evitando o desperdício por parte dos usuários individuais. Assim, uma faceta crucial desse princípio é garantir que a contribuição financeira seja realizada antecipadamente, dessa forma, não se trata de uma penalidade, mas sim do pagamento pelo uso da água.

(...) voltado à tutela da qualidade do meio ambiente (bastante aplicado em regiões com abundância de recursos), visa proteger a quantidade dos bens ambientais, estabelecendo uma consciência ambiental de uso racional dos mesmos, permitindo uma socialização justa e igualitária de seu uso. (Rodrigues, 2005, p. 225).

Romeu Thomé e Leonardo de Medeiros Garcia (2010), abordam a função preventiva desempenhada pelo princípio do usuário-pagador em relação aos danos ambientais, bem como sua capacidade de orientar o aproveitamento dos recursos naturais em benefício da coletividade:

A ideia [do princípio do usuário-pagador] é de definição de valor econômico ao bem natural com intuito de racionalizar o seu uso e evitar o seu desperdício. A apropriação desses recursos por parte de um ou de vários indivíduos, públicos ou privados, devem proporcionar à coletividade o direito a uma compensação financeira pela utilização de recursos naturais, bens de uso comum.

Os recursos naturais são bens da coletividade e o seu uso garante uma compensação financeira para a mesma, não importando se houve ou não dano ao meio ambiente. Aqui, o indivíduo estará pagando pela utilização de recursos naturais escassos, e não necessariamente pelo dano causado ao meio ambiente (reparação).

O trecho acima destaca que o princípio do usuário-pagador tem uma abordagem preventiva em relação aos danos ambientais, não dependendo da existência de danos efetivos ou poluição. O pagamento é exigido apenas pelo uso dos recursos ambientais, por ser um bem difuso, independentemente de poluição ou degradação. Isso diferencia o princípio do usuário-pagador do princípio do poluidor-pagador.

Assim, o princípio do usuário-pagador consiste no fato de que o usuário dos recursos naturais pode sofrer a incidência de um custo (instrumento econômico) devido à utilização dos

bens naturais. Isso ocorre uma vez que estes são bens da coletividade, e seu uso garante uma compensação financeira, independentemente de o meio ambiente estar em risco ou não de ser poluído. Por outro lado, sob a ótica do princípio do poluidor-pagador, paga-se tanto em casos de poluição (caráter repressivo) quanto pelo uso e possibilidade de poluição (caráter preventivo).

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, o princípio do usuário-pagador engloba também o princípio do poluidor-pagador, ou seja, aquele que obriga o poluidor a arcar com os custos da poluição que pode ser causada ou já foi causada.<sup>49</sup> Em relação à distinção entre os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador:

Diferentemente do princípio do poluidor-pagador, que tem uma natureza reparatória e punitiva, o princípio do usuário-pagador possui uma natureza meramente remuneratória pela outorga do direito de uso de um recurso natural. Não há ilicitude, infração.

No princípio do usuário-pagador há uma relação contratual, sinalagmática, em que o usuário paga para ter uma contraprestação, correspondente ao direito de exploração de um determinado recurso natural, conforme o instrumento de outorga do Poder Público competente. (Beltrão, 2009, p.50).

Ainda sobre a diferença entre os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador:

Sendo os bens ambientais de natureza difusa e sendo o seu titular a coletividade indeterminada, aquele que usa o bem em prejuízo dos demais titulares passa a ser devedor desse 'empréstimo', além de ser responsável pela sua eventual degradação. É nesse sentido e alcance que deve ser diferenciado do poluidor-pagador. A expressão é diversa porque se todo poluidor é um usuário (direto ou indireto) do bem ambiental, nem todo usuário é poluidor. O primeiro tutela a qualidade do bem ambiental e o segundo a sua quantidade. Na verdade, o usuário-pagador obriga a arcar com os custos do 'empréstimo' ambiental, aquele que beneficia do ambiente (econômica ou moralmente), mesmo que esse uso não cause qualquer degradação. Em havendo degradação, deve arcar também com a respectiva reparação. Nesta última hipótese, diz-se que o usuário foi poluidor. (Rodrigues, 2005, p. 227).

Dessa forma, o princípio mencionado busca estabelecer uma cobrança pelo uso dos recursos naturais. Vale ressaltar que não se trata de uma compra dos recursos pelos usuários,

---

<sup>49</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 66.

uma vez que os bens ambientais são inalienáveis e possuem propriedade difusa, sendo apenas concedido o direito de uso.

Por outro lado, é importante evitar que o princípio seja utilizado como uma forma de excluir economicamente os mais vulneráveis do acesso aos recursos naturais essenciais para a vida humana, que se fundamenta em sua dignidade (conforme o artigo 1º, III, da Constituição Federal de 1988).

Este princípio não visa alijar do consumo de um bem ambiental aqueles economicamente menos favorecidos; deve focar, portanto, na cobrança daqueles que utilizam em larga escala os recursos naturais em atividades geradoras de riqueza, visto que está sendo utilizado um patrimônio da coletividade em proveito de particular. (Rodrigues, 2005, p. 50-51).

A Constituição Federal estabelece implicitamente o princípio do usuário-pagador ao reconhecer o meio ambiente como um bem de uso comum do povo. Essa caracterização implica na titularidade difusa, indisponibilidade e inalienabilidade do meio ambiente, o que significa que não são permitidos usos individuais que prejudiquem coletivamente o direito ao bem ambiental, sem uma contrapartida por parte do usuário. Assim, o princípio do usuário-pagador encontra seu embasamento constitucional no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o dever de proteger o meio ambiente como um bem essencial à qualidade de vida, direcionando seu uso em benefício da coletividade.

No que diz respeito à necessidade de uma compensação financeira pelo intenso uso de recursos ambientais por pessoas físicas e jurídicas, destaca-se que a utilização gratuita desses recursos acarreta um enriquecimento indevido por parte dos usuários, ao passo que a comunidade que não os utiliza ou utiliza em menor medida acaba arcando com os ônus.<sup>50</sup> Diante desse cenário, o princípio do usuário-pagador tem como objetivo promover a equidade no acesso aos recursos naturais.

#### **4.2 A legalidade da interrupção do serviço de água em caso de inadimplência do consumidor**

---

<sup>50</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 894.



Conforme abordado nos capítulos anteriores, o princípio da continuidade do serviço público de fornecimento de água não é absoluto, requerendo uma análise equilibrada que leve em consideração suas exceções.

A doutrina apresenta opiniões divergentes em relação à suspensão do serviço de abastecimento de água, uma vez que se trata de um serviço essencial para a dignidade humana. Alguns defendem que esse tipo de serviço, por ser imposto pelo poder público, não deve ser suspenso, considerando sua natureza essencial. No entanto, a tendência atual aponta para a possibilidade de suspensão do serviço, especialmente em decorrência do reconhecimento da água como um bem difuso ambiental.

(...) sendo a água um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, não se lhe pode negar a natureza jurídica de bem difuso ambiental (grifos meus). Sua utilização, por este motivo, está condicionada à manutenção do equilíbrio ecológico do ambiente. Isto logicamente não quer significar que todo e qualquer uso implique um desequilíbrio juridicamente relevante, mas configura um limite fundado na sustentabilidade ambiental, que deve ser observado por todos, Poder Público e coletividade (Graf, 2000, p.55 e 56).

Com base nas análises jurídicas e entendimentos vigentes, pode-se inferir que o corte por inadimplemento encontra respaldo legal. Essa tese encontra fundamento em diversas decisões jurisprudenciais proferidas ao longo do tempo. Nesse contexto, é relevante mencionar o teor do RE nº. 85.268 do Supremo Tribunal Federal<sup>51</sup>, que data de 1977, como exemplo de um posicionamento histórico relevante sobre o assunto:

SERVIÇO DE ÁGUA. E LEGITIMA A SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA POR FALTA DE PAGAMENTO DA CONTA APRESENTADA PELA COMPANHIA DE SANEAMENTO, DE ACORDO COM A LEI QUE A CRIOU. RECONHECIDO E PROVIDO.<sup>52</sup>

A água é um recurso natural vital e escasso, cuja utilização adequada e sustentável é fundamental para a preservação do meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas. Argumenta-se que a sua cobrança é necessária para promover o uso racional e consciente desse recurso.

---

<sup>51</sup> Revista Trimestral da Jurisprudência do STF, vol. 42, p. 712.

<sup>52</sup>RE 85268 - Órgão julgador: Segunda Turma. Relator(a): Min. CORDEIRO GUERRA. Julgamento: 19/04/1977. Publicação: 01/07/1977.

Portanto, a cobrança pelo serviço de abastecimento de água busca incentivar a responsabilidade financeira dos usuários, evitando desperdícios e garantindo a sustentabilidade dos sistemas de fornecimento. Além disso, contribui para a equidade no acesso aos recursos hídricos, uma vez que aqueles que utilizam em maior escala ou de forma mais intensiva devem arcar com os custos correspondentes, sem sobrecarregar aqueles que consomem menos.

Diante disso, na atual conjuntura, considera-se que o serviço de abastecimento de água pode sim ser suspenso em caso de inadimplência. Essa abordagem visa conciliar a garantia da dignidade humana e o acesso à água como um direito fundamental, com a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro dos sistemas de fornecimento e o uso responsável desse recurso essencial.

O princípio da permanência do serviço público protege exclusivamente aqueles que se encontram em situação juridicamente protegida, e o consumidor inadimplente evidentemente não se encontra em tal situação, inclusive em função do princípio da igualdade dos usuários perante o prestador do serviço. Além do que, até por motivos de natureza material e não apenas jurídica, não pode prevalecer aquele paradoxal entendimento, pois basta que o inadimplemento seja maciço ou apenas considerável para se inviabilizar qualquer prestador de serviço público resultando, daí sim, na interrupção do serviço, e não apenas em relação ao inadimplente, mas também para o usuário que sempre cumpriu sua contraprestação. Esta regra é válida para todo serviço público cuja remuneração (paga pelo usuário) represente uma contraprestação, ou contrapartida, de caráter contratual, pela prestação do serviço (...). (Rocha, 2004, p.135).

A Lei de Saneamento Básico (Lei nº. 11.445/07), ampara legalmente as concessionárias para efetuar o corte no abastecimento de água em diferentes situações, incluindo a inadimplência. O artigo 40 da referida lei dispõe sobre o assunto, *in verbis*:

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

- I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;
- II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulação do serviço; (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)
- III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;
- IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e
- V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

**V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado**, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020). (grifo nosso).

Acrescenta-se, ainda, o artigo 6º da Lei de Concessões nº: 8.987/95:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

(...)

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

**II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.** (grifo nosso).

É patente o interesse coletivo na interrupção do serviço em razão da inadimplência, pois, se assim não o for, os custos serão repassados aos demais consumidores. Outrossim, não obstante o serviço de fornecimento de água ter caráter de essencialidade, o inadimplemento do consumidor é ensejador de corte do fornecimento, conforme decisões reiteradas dos Tribunais Superiores, salvo em instituições que exercem atividades que visem assegurar a vida e integridade física dos cidadãos, tais como hospitais, instituições de ensino, instituições de internações de grande número de pessoas.

Após um longo período de oscilações, tanto nos Tribunais de Justiça de todos os Estados-membros da nossa Federação quanto nos Tribunais Superiores, com decisões ora proibindo a interrupção por inadimplemento do usuário em qualquer circunstância, ora admitindo-a apenas nas hipóteses previstas na Lei nº. 8.987/1995, a questão chegou a uma definição através da construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. Essa construção, que já está consolidada há alguns anos, pacificou o entendimento pela legitimidade da interrupção, conforme demonstrado no julgado a seguir:

RECURSO ESPECIAL. CORTE DO FORNECIMENTO DE LUZ. INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR. LEGALIDADE. FATURA EMITIDA EM FACE DO CONSUMIDOR. SÚMULA 7/STJ. 1. É lícito à concessionária

interromper o fornecimento de energia elétrica se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei n.º 8.987/95, art. 6.º, § 3.º, II). Precedente da 1.ª Seção: REsp n.º 363.943/MG, DJ 01.03.2004 2. **Ademais, a 2.ª Turma desta Corte, no julgamento do REsp n.º 337.965/MG entendeu que o corte no fornecimento de água, em decorrência de mora, além de não malferir o Código do Consumidor, é permitido pela Lei n.º 8.987/95.** 3. Ressalva do entendimento do relator, no sentido de que o corte do fornecimento de serviços essenciais - água e energia elétrica - como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétreia de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos, posto essenciais para a sua vida. Curvo-me, todavia, ao posicionamento majoritário da Seção. 4. A aplicação da legislação infraconstitucional deve subsumir-se aos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República e um dos primeiros que vem prestigiado na Constituição Federal. 5. A Lei de Concessões estabelece que é possível o corte, considerado o interesse da coletividade, que significa não empreender o corte de utilidades básicas de um hospital ou de uma universidade, tampouco o de uma pessoa que não possui módica quantia para pagar sua conta, quando a empresa tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança. 6. **Ressalvadas, data maxima venia, opiniões cultíssimas em contrário e sensibilíssimas sob o ângulo humano, entendo que o 'interesse da coletividade', a que se refere a lei, pertine aos municípios, às universidades, aos hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos.** 7. Por outro lado, é mister considerar que essas empresas consagram um percentual de inadimplemento na sua avaliação de perdas, por isso que é notório que essas pessoas jurídicas recebem mais do que experimentam inadimplementos. 8. Destacada minha indignação contra o corte do fornecimento de serviços essenciais a municípios, universidades, hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos, submeto-me à jurisprudência da Seção. 9. In casu, a conclusão do Tribunal de origem acerca da liquidez e certeza da fatura emitida pela concessionária em face do consumidor, resultou do exame de todo o conjunto probatório carreado nos presentes autos. Consectariamente, infirmar referida conclusão implicaria sindicar matéria fática, interdita ao E. STJ em face do enunciado sumular n.º 07 desta Corte 10. É inviável a apreciação, em sede de Recurso Especial, de matéria sobre a qual não se pronunciou o tribunal de origem, porquanto indispensável o requisito do prequestionamento. Ademais, como de sabença, "é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada" (Súmula 282/STF), e "o ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento" (Súmula N.º 356/STJ). 11. Revelam-se deficientes as razões do recurso especial quando a recorrente não aponta, de forma inequívoca, os motivos pelos quais considera violados os dispositivos de lei federal, bem como, quando limita-se a impugnar a sentença de primeiro grau, fazendo incidir a Súmula 284 do STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia." 12. Agravo regimental desprovido. (grifos nossos).

De acordo com a Resolução Normativa n.º. 040/2013 da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), o prestador do serviço é responsável por garantir a prestação adequada dos serviços, incluindo a integralidade, a continuidade, a eficiência, a segurança e a atualidade. É dever do prestador assegurar o fornecimento contínuo de água potável, 24 horas por dia. No entanto, no artigo 95 da Resolução está expresso a possibilidade da interrupção dos serviços especificamente em virtude da inadimplência, vide:

Art. 95 - A suspensão da prestação dos serviços por inadimplemento do usuário, precedida de notificação, ocorre pelo:

I – não pagamento da fatura relativa à prestação do serviço público de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário;

II – não pagamento de serviço não tarifado, previsto no art. 104 desta Resolução;

(...)

3º A notificação de suspensão deve ter entrega comprovada ao usuário ou, alternativamente, ser impressa em destaque na própria fatura, garantido o sigilo, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

A questão central consiste na análise do art. 6, § 3º da Lei 8.987/95, lei que trata das concessões e permissões do serviço público, considerando a possibilidade de imperar em detrimento a regra que é o princípio da continuidade previsto no o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, lei que trata das relações consumerista, ou se é considerada norma inconstitucional.

O Código de Defesa do Consumidor desencadeou uma ampla discussão acerca da verdadeira extensão do art. 22 mencionado anteriormente, especialmente no que tange à continuidade na prestação dos serviços públicos essenciais. A redação da norma gera controvérsia devido à inerente essencialidade dos serviços públicos,<sup>53</sup> os quais se destinam à satisfação de direitos fundamentais. O conceito substancial desses serviços incorpora o atributo intrínseco da essencialidade, independentemente de sua titularidade estatal ou do regime de direito público em que são exercidos. Em síntese, a natureza pública do serviço decorre de sua finalidade primordial de assegurar a satisfação de direitos fundamentais, não se vinculando exclusivamente à propriedade estatal ou ao enquadramento no regime de direito público.<sup>54</sup>

De início, destacam-se como serviços essenciais, conforme mencionado anteriormente, os serviços de energia elétrica, água potável, saúde, entre outros. São serviços que devem ser fornecidos de forma contínua, ou seja, sem interrupções.

---

<sup>53</sup> Parece-nos, portanto, mais razoável sustentar a imanência desse requisito em todos os serviços prestados pelo Poder Público. Assim sendo, partindo do pressuposto de que todos os serviços públicos são essenciais, resta discorrer sobre a exigência legal da sua continuidade. A nosso aviso, essa exigência do art. 22 não pode ser subentendida: ‘os serviços essenciais devem ser contínuos’ no sentido de que não podem deixar de ser ofertados a todos os usuários, vale dizer, prestados no interesse coletivo. Ao revés, quanto estiverem em causa interesses individuais, de determinado usuário, a oferta de serviço pode sofrer solução de continuidade, se não foram observadas as normas administrativas que regem a espécie. (DENARI, Zelmo. **Da qualidade de produtos e serviços, da prevenção e da reparação dos danos**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 194-195.)

<sup>54</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 482-483.

No entanto, é fundamental compreender que a continuidade não implica necessariamente em prestação absolutamente ininterrupta, mesmo na ausência de demanda. Em vez disso, a continuidade deve ser entendida como a disponibilidade do serviço sempre que for solicitado, atendendo prontamente às necessidades dos usuários.<sup>55</sup>

Zelmo Denari defende de forma assertiva a possibilidade de interrupção do serviço público devido à inadimplência do usuário. Segundo sua argumentação, essa medida é fundamental para evitar o enriquecimento indevido do particular e, ao mesmo tempo, impedir a inércia da concessionária, que poderia resultar no desvio de recursos públicos. Além disso, enfatiza que a garantia da igualdade de tratamento entre todos os destinatários do serviço público não deve ser negligenciada.<sup>56</sup>

José Geraldo Brito Filomeno também abraça essa perspectiva e parte do pressuposto de que as disposições do CDC não têm a intenção de favorecer o consumidor inadimplente ou negligente. Pelo contrário, a finalidade é garantir uma oferta constante e de alta qualidade dos serviços públicos para cada indivíduo. Sob esse enfoque, permitir a interrupção do fornecimento em todas as situações implicaria em onerar os usuários adimplentes com os custos da inadimplência de um pequeno grupo.<sup>57</sup>

A questão da interrupção da prestação de um serviço público essencial, quando concedido a uma empresa privada, deve levar em consideração os princípios da razoabilidade e da igualdade de tratamento entre os usuários. Isso deve ser encarado como uma questão de política social, em que o interesse público prevalece sobre o privado. Não é justo que um usuário que cumpra suas obrigações receba o mesmo tratamento daquele que é negligente ou inadimplente. Além disso, isso pode incentivar outros usuários a também não cumprirem suas obrigações, gerando um sentimento de impunidade.

---

<sup>55</sup> O princípio não implica, porém, em todas as hipóteses, a continuidade física da atividade, pois ela deve ser prestada cada vez que a necessidade se faz presente. E esta necessidade tanto pode ser absoluta (ou seja, necessidade permanente de prestação do serviço) ou contínua ou potencialmente contínua, exigindo prestação cronologicamente ininterrupta, quanto relativa (necessidades intermitentes) porque a própria necessidade pública pede, aconselha ou possibilita a prestação periódica. (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 261-262).

<sup>56</sup> DENARI, Zelmo. **Da qualidade de produtos e serviços, da prevenção e da reparação dos danos**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 194-195. Ademais: “[...] Pacifica-se, na doutrina, o entendimento de que a gratuidade não se presume e que as concessionárias de serviço público não podem ser compelidas a prestar serviços ininterruptos se o usuário deixa de satisfazer suas obrigações relativas ao pagamento. Assim, como o particular, no contrato facio ut des, pode recusar cumprimento da obrigação de fazer, na ausência do respectivo, assim também não há negar às concessionárias a mesma faculdade, nos contratos de Direito Público”.

<sup>57</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito apud GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 268.

Outro ponto relevante é que os prejuízos serão absorvidos pelas concessionárias, que, por sua vez, transferirão esses efeitos para a sociedade. Mais uma vez, o usuário que cumpre suas obrigações é prejudicado. A inclusão de tarifas na prestação dos serviços públicos essenciais tem como objetivo racionalizar o sistema, evitando o uso indiscriminado do serviço e a escassez do mesmo. Esses serviços são vitais para a sobrevivência da sociedade como um todo. Além disso, há a possibilidade de adequar o usuário a uma categoria, levando em consideração seu poder aquisitivo, condição física ou jurídica, pois há tratamento diferenciado para lidar com as desigualdades entre os consumidores/usuários.<sup>58</sup>

A legislação exige e as normas regulamentadoras dos serviços também determinam que a concessionária deve realizar uma notificação prévia antes de suspender unilateralmente o serviço. Além disso, alguns estudiosos defendem que a interrupção do serviço só deve ocorrer após o Estado ou a concessionária tomarem medidas adequadas de cobrança ou apenas após uma decisão judicial, de forma a evitar prejuízos aos usuários que estejam em dia com suas obrigações.

[...] a prestação dos serviços de saneamento básico é um dever do Estado e das concessionárias, que deverão respeitar os princípios da universalidade de acesso e regularidade da prestação, sem qualquer interrupção, cabendo a eles buscar por todas as vias cabíveis judicialmente a cobrança dos débitos em aberto, por se tratar da interpretação mais compatível com os fundamentos constitucionais consagrados na República Federativa do Brasil (Morano, 2009, p. 57-58).

Conforme mencionado por Brito e Júnior (2010), de maneira similar:

[...] se há a possibilidade do fornecedor da água buscar o equivalente financeiro do serviço prestado por meio de ação judicial de cobrança normal da tarifa, que é meio alternativo razoável, não se justifica que se tome a medida extrema de cortar o fornecimento de água, líquido essencial ao ser humano. Essa essencialidade não constitui mero benefício ao bem estar da população, pois vai muito além, uma vez que sem esse precioso líquido nem mesmo se pode pensar na sobrevivência do indivíduo. É mesmo, sem dúvida, um mínimo vital.

Essa abordagem pode ser considerada ineficiente devido à morosidade do sistema judicial brasileiro<sup>59</sup>, prejudicando tanto as concessionárias quanto os usuários que cumprem corretamente com suas obrigações, uma vez que os prejuízos serão absorvidos pelo Estado ou

---

<sup>58</sup> BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão e Permissão de Serviços Públicos**. Curitiba: Juruá, 1995.

<sup>59</sup> DA SILVA CARNEIRO, Márcio Luís. A morosidade do Judiciário e os entraves ao acesso à justiça. **Revista de Direito da Unigranrio**, v. 7, n. 1, p. 18, 2014.

pela concessionária que os passará para os demais consumidores, afetando ainda mais a sociedade com os custos de um processo.

[...] a concessionária não deixará de receber a sua devida contraprestação: ou a cobrança será exercida pelos meios legais, mediante processo judicial de execução, ou o Estado arcará com os valores não pagos pela prestação do serviço ou ainda cobrará um valor um pouco maior de outros usuários para que a concessionária e, conseqüentemente, o serviço público essencial não seja prejudicado. Registre-se ainda a possibilidade de a concessionária inscrever o usuário-consumidor inadimplente em cadastro de sistemas de proteção de crédito, uma forma de cobrá-lo, porém sem que seja necessário interromper o fornecimento do serviço. (Lahoz, 2014, p. 413).

Ainda sobre o assunto, dispõe Marçal Justen Filho (2003, p. 310):

Nesses casos, o Estado dispõe de duas escolhas. A primeira é promover a cobrança compulsória do valor correspondente à tarifa, para haver do usuário o montante correspondente aos serviços que continuam a ser prestados. A segunda é, verificando a carência de recursos, custear a manutenção da prestação dos serviços (inclusive e se for o caso, por meio da elevação das tarifas cobradas dos demais usuários). Nesta última alternativa, a comunidade arcará com o custo dos serviços.

A discussão sobre a interrupção unilateral dos serviços públicos essenciais é de extrema relevância e gera divergências de opiniões, notadamente representadas por duas correntes distintas.

A primeira corrente, fundamentada nos princípios da solidariedade social e da dignidade humana, defende veementemente que os serviços essenciais não devem ser interrompidos em nenhuma circunstância.<sup>60</sup> Nessa perspectiva, a dignidade humana é considerada um valor supremo, e sua preservação deve estar acima das questões financeiras ou do direito ao crédito de determinados indivíduos ou instituições.<sup>61</sup>

Rizzato Nunes é um dos renomados defensores dessa corrente, cujas argumentações frequentemente citam a importância de se respeitar os princípios fundamentais consagrados na Constituição, em especial no que tange à dignidade da pessoa humana, *in verbis*:

[...] a) O principal argumento contra essa “tese” da possibilidade do corte do fornecimento dos serviços essenciais no caso de inadimplemento é não só o do exposto texto legal, mas simplesmente o da lógica mais simplória. [...] b) Por outro lado, se o legislador escreveu apenas para dizer que os serviços públicos são essenciais e contínuos, não precisava, porque não é o art. 22 que faz esse tipo de prestação ser

<sup>60</sup> CHIMENTI, Bruna. **A interrupção da prestação de serviços públicos essenciais e a dignidade da pessoa humana**. JusBrasil, mar, 2015.

<sup>61</sup> PES, João Hélio Ferreira. **A inconstitucionalidade das normas que autorizam a interrupção do fornecimento de água**. *Disciplinarum Scientia| Sociais Aplicadas*, v. 15, n. 1, p. 15-31, 2019.



essencial, mas sua própria natureza. c) Lembre-se que, antes de tudo, a determinação de garantia da dignidade, vida sadia, meio ambiente equilibrado etc. é constitucional, como já visto. É direito inexpugnável a favor do cidadão-consumidor. d) Existem, além disso, outros argumentos jurídicos menos relevantes, mas que também são aplicáveis ao caso: d.1) Há milhares de cidadãos isentos de pagamentos de tributos e taxas sem que isso implique a descontinuidade dos serviços ou qualquer problema para administração do Estado. d.2) Um bem maior como a vida, a saúde e a dignidade não pode ser sacrificado em função do direito de crédito (um bem menor). d.3) É plenamente aceitável que seja fornecido ao cidadão um serviço público gratuito. Aliás, em última instância é essa a função do Estado, que deve distribuir serviços de qualidade e gratuitos a partir dos tributos arrecadados. d.4) Aliás, se quem mais pode mais paga tributo, não há qualquer inconveniente em que aquele que não pode pagar pelo serviço público o receba gratuitamente, como já ocorre no atendimento hospitalar, na segurança pública, na educação etc.<sup>62</sup>

A segunda corrente, que prevalece tanto na doutrina majoritária quanto nos tribunais brasileiros, defende que o serviço público não deve ser presumivelmente gratuito, com o argumento de que o interesse privado não pode se sobrepor ao interesse coletivo:

Pacifica-se, na doutrina, o entendimento de que a gratuidade não se presume e que as concessionárias de serviço público não podem ser compelidas a prestar serviços ininterruptos se o usuário deixa de satisfazer suas obrigações relativas ao pagamento. Assim como o particular, no contrato *facio ut des*, pode recusar o cumprimento da obrigação de fazer, na ausência do correspectivo, assim também não há negar às concessionárias a mesma faculdade, nos contratos de Direito Público. Do contrário, seria admitir, de um lado, o enriquecimento sem causa do usuário e, de outro, o desvio de recursos públicos por mera inatividade da concessionária, sem prejuízo da ofensa ao princípio da igualdade de tratamento entre os destinatários do serviço público. (Zelmo Denari apud Fabrício Bolzan, 2010, p. 251).

Assim, defende-se que deve haver igualdade de tratamento entre os usuários, e aquele que não cumprir com suas obrigações, após devida notificação, terá seu serviço interrompido até regularizar sua situação. Vale ressaltar que isso não significa que não possa haver tarifas diferenciadas para usuários hipossuficientes ou estabelecimentos comerciais, por exemplo.

Essa corrente entende que o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor não entra em conflito com o artigo 6, § 3º da Lei 8.987/95, e que essa questão deve ser interpretada como uma intenção deliberada do legislador de acrescentar exceções nos casos de prestação de serviços públicos, mesmo que essenciais à sociedade. Considera-se, assim, que não há confronto entre as leis, mas sim um acréscimo, o que impede a discussão de inconstitucionalidade nessa matéria.

---

<sup>62</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 312.

### 4.3 Repercussões Jurisprudenciais

A jurisprudência majoritária entende que o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor não proíbe a suspensão da prestação de serviços públicos em caso de inadimplência por parte dos usuários.

Tal entendimento é encontrado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais quando analisada a sua jurisprudência. No julgamento da Apelação Cível nº. 000.181.946-5/00, o TJMG reconheceu a legalidade da suspensão da prestação de serviços de água pela Copasa em caso de inadimplência por parte dos usuários. O acórdão reformou a sentença inicial que concedeu a segurança com base no Código do Consumidor, entendendo que a legislação permite a suspensão dos serviços mediante prévia notificação ao consumidor. O revisor, por sua vez, discordou desse posicionamento, argumentando que a coação para receber a conta é inadmissível, considerando o caráter essencial do serviço de saneamento. Entretanto, a decisão do acórdão manteve a denegação da segurança, prevalecendo o entendimento da maioria dos julgadores. Nas palavras do desembargador relator:

Tenho para mim que o art. 22 do CDC, que, basicamente, deu lastro à sentença sob reexame, em momento algum, diz que as empresas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer forma de empreendimento, deverão prestar seus serviços gratuitamente, nem o art. 42 do mesmo diploma legal veda a suspensão ou corte de fornecimentos, ao dizer sobre a impossibilidade de submissão ao consumidor, a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça, coisa diversa.

Ademais disso, se vedação da suspensão havia, através dos citados arts. 22 e 42 do Código do Consumidor, esta desapareceu com a edição da Lei Federal nº 8.987/95, que em seu art. 6º, § 3º, inciso II, permite a suspensão dos fornecimentos dos serviços em face da inadimplência do seu usuário, desde que previamente notificado para efetuar o pagamento devido. (TJMG - Apelação Cível nº 000.181.946-5/00 (1) 1ª Câmara Cível).<sup>63</sup>

Em um caso semelhante, o Departamento Municipal de Água e Esgoto de Monte Carmelo (DMAE) recorreu de uma decisão que o havia condenado a pagar indenização por danos morais a um consumidor, bem como restabelecer o fornecimento de água ao mesmo. O

---

<sup>63</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Primeira Câmara Cível. Apelação Cível nº 000.181.946-5/00. Relator: Des. José Brandão Resende. Relator do Acórdão: Des. José Brandão Resende. Data do Julgamento: 29/08/2000. Data da Publicação: 09/09/2000. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL Nº 000.181.946-5/00 - COMARCA DE GOVERNADOR VALADARES - APELANTE(S): 1º JD 6ª VARA CÍVEL DA COMARCA DE GOVERNADOR VALADARES, 2ª) COPASA - CIA. SANEAMENTOS MINAS GERAIS, CHEFE ESCRITÓRIO DISTRITAL COPASA/MG - CIA. SANEAMENTOS - APELADO(S): MARIA APARECIDA DIAS MARTINS - RELATOR: EXMO. SR. DES. JOSÉ BRANDÃO DE RESENDE. Apelante(s): 1º JD 6ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares, 2ª) COPASA - Cia. Saneamentos Minas Gerais, Chefe Escritório Distrital COPASA/MG - Cia. Saneamentos. Apelado(s): Maria Aparecida Dias Martins. Relator: Des. José Brandão de Resende. Acórdão proferido em 29 de agosto de 2000. Primeira Câmara Cível. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.** Notas taquigráficas disponíveis no acórdão.

consumidor afirmava ter direito a isenção do pagamento das faturas, porém, não conseguiu comprovar essa alegação. Diante da falta de prova da isenção, o Tribunal considerou que o corte no fornecimento de água é permitido para os débitos atuais, não podendo ser aplicado a dívidas antigas. Portanto, a decisão anterior foi parcialmente revertida e o recurso do DMAE foi acolhido. *Vide:*

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO INDENIZATÓRIA - CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO - DMAE - SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA - BENEFÍCIO DE ISENÇÃO NO PAGAMENTO DAS FATURAS - NÃO COMPROVADO - COBRANÇA DE DÉBITOS ATUAIS VERIFICADA - ATO ILÍCITO NÃO CONFIGURADO - RECURSO PROVIDO

1. Havendo o inadimplemento do usuário, inexistente a ilegalidade na interrupção do fornecimento de abastecimento de água. 2. Afasta-se a isenção como fundamento para a indevida cobrança de débitos, haja vista que não fora comprovada. 3. O corte do fornecimento de água nos casos de inadimplência somente é possível em se tratando de conta regular, relativa ao mês de consumo atual, e não com relação a débitos pretéritos, situação diante da qual a concessionária deve se valer dos meios ordinários de cobrança. 4. Ausente ato ilícito pela concessionária. 5. Recurso provido. (TJMG - Apelação Cível 1.0431.15.002466-6/001, Relator(a): Des.(a) Renan Chaves Carreira Machado (JD Convocado) , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/12/2022, publicação da súmula em 16/12/2022).<sup>64</sup>

Também é interessante notar que as decisões dos tribunais superiores têm confirmado a posição de que o corte no fornecimento de serviços públicos essenciais, como água, pode ser considerado legal desde que precedido de aviso prévio. Esse entendimento foi reforçado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em um caso julgado em 2007, no qual analisou um recurso especial contra uma decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

O STJ considerou que o corte no fornecimento de água em decorrência da inadimplência é amparado pela Lei nº 8.987/95 e pelo art. 15, I, § 1º, da LC nº 170/87. Entretanto, a legalidade do corte está condicionada à notificação prévia do consumidor inadimplente, ou seja, é necessário que o usuário seja avisado com antecedência sobre a possibilidade de suspensão do serviço caso não regularize sua situação.

ADMINISTRATIVO ? SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA ? CORTE POR FALTA DE PAGAMENTO, APÓS AVISO PRÉVIO ? LEGALIDADE ? LEI N. 8.987/95 E LC N. 170/87 - SÚMULA 83/STJ.

---

<sup>64</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Apelação Cível nº 1.0431.15.002466-6/001. Relator: Des. Renan Chaves Carreira Machado. Data do Julgamento: 12/12/2022. Data da Publicação: 16/12/2022. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO INDENIZATÓRIA - CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO - DMAE - SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA - BENEFÍCIO DE ISENÇÃO NO PAGAMENTO DAS FATURAS - NÃO COMPROVADO - COBRANÇA DE DÉBITOS ATUAIS VERIFICADA - ATO ILÍCITO NÃO CONFIGURADO - RECURSO PROVIDO. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. 6ª Câmara Cível. Relator: Des. Renan Chaves Carreira Machado. Acesso em: 26 jul. 2023.

1. Aplica-se, por analogia, o enunciado n. 83 da Súmula do STJ ao recurso especial.
2. Na relação jurídica entre a concessionária e o consumidor, o pagamento pelo serviço de abastecimento é contra-prestação, e o serviço pode ser interrompido em caso de inadimplemento, desde que antecedido por aviso.
3. "A continuidade do serviço, sem o efetivo pagamento, quebra o princípio da isonomia e ocasiona o enriquecimento sem causa de uma das partes, repudiado pelo Direito (interpretação conjunta dos arts. 42 e 71 do CDC)." (REsp 684.020/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 30.5.2006). Recurso especial não-conhecido.<sup>65</sup>

Em relação aos efeitos do princípio da continuidade nos serviços públicos essenciais, o STJ expressou sua posição afirmando que a continuidade do serviço sem o efetivo pagamento quebra o princípio da isonomia e pode levar ao enriquecimento indevido de uma das partes, o que é repudiado pelo Direito. Essa interpretação foi fundamentada na análise conjunta dos artigos 42 e 71 do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

No mesmo sentido das decisões do Superior Tribunal de Justiça, é relevante mencionar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que em 19 de abril de 1977, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 85.268, envolvendo a SANEPAR - Companhia de Saneamento do Paraná e Abib Miguel, decidiu por unanimidade que a suspensão do fornecimento de água devido à falta de pagamento da conta é legítima <sup>66</sup>

No referido julgamento, o Ministro Cordeiro Guerra, relator do caso, expressou sua opinião da seguinte maneira: "Desde o Recurso Extraordinário nº 54.491, Pernambuco, no qual o ilustre Ministro Pedro Chaves foi relator, esta Corte tem reconhecido que a remuneração pelos serviços prestados por departamentos, companhias ou empresas de saneamento constitui um preço público. Explicitamente, no recurso extraordinário nº 42.649 - Paraná - Tribunal Pleno, relatado pelo eminente Ministro Victor Nunes Leal (RTJ 40/311), foi reconhecida a validade da suspensão do fornecimento de água devido à falta de pagamento".

---

<sup>65</sup> Superior Tribunal de Justiça (Brasil). Segunda Turma. Recurso Especial nº 678044 / RS. Relator: Ministro Humberto Martins. Órgão Julgador: T2 - Segunda Turma. Data do Julgamento: 01/03/2007. Data da Publicação/Fonte: DJ 12/03/2007 p. 209. Ementa: Administrativo - Serviço de fornecimento de água - Corte por falta de pagamento, após aviso prévio - Legalidade - Lei n. 8.987/95 e LC n. 170/87 - Súmula 83/STJ. Referência Legislativa: Súmula n. 83 do **Superior Tribunal de Justiça**; Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990): artigos 6, 22 e 42; Código Civil de 1916 (Lei n. 3.071/1916): artigo 159; Lei n. 8.987/1995: artigo 6, parágrafo 3, inciso 2.

<sup>66</sup> Supremo Tribunal Federal (Brasil). Recurso Extraordinário nº 85.268 / PR - Paraná. Relator: Ministro Cordeiro Guerra. Julgamento: 19/04/1977. Publicação: 01/07/1977. Órgão Julgador: Segunda Turma. Diário da Justiça, 01/07/1977, p. 04452. Ementa, volume 1063, fascículo 09, p. 02893. Revista Trimestral de Jurisprudência, volume 81, fascículo 03, p. 00930. Observações: Votação unânime. Resultado: Conhecido e provido. Recursos relacionados com o mesmo entendimento: ERE 54.491 (RTJ 33/147), RE 42.649 (RTJ 40/311), RE 81.163 (RTJ 79/565).

Observa-se, portanto, que para os tribunais brasileiros, certas situações relacionadas ao corte no abastecimento de água são indiscutíveis. Isso inclui o entendimento sobre a legalidade do corte no fornecimento de água devido à inadimplência do consumidor, desde que precedido de aviso prévio, bem como o reconhecimento de que o pagamento por esse serviço é uma contraprestação, sujeita a interrupção em caso de inadimplência.

## 5. CONCLUSÃO

A conclusão a que se chega diante da questão abordada neste trabalho, amplamente debatida na doutrina e jurisprudência, é que a continuidade do serviço público é um dever derivado do princípio jurídico estabelecido no art. 175 da Constituição da República. Essa obrigação é genericamente consagrada tanto no Código de Defesa do Consumidor como na Lei Geral de Concessões de Serviços Públicos.

No entanto, é importante ressaltar que esse dever de continuidade não obriga o concessionário a manter o fornecimento do serviço aos usuários inadimplentes, considerando aspectos contratuais e legais específicos. Caso contrário, tal prática poderia violar a garantia constitucional do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

O art. 22 do CDC garante o direito do usuário a um serviço adequado, eficiente, seguro e contínuo, mas o art. 6, § 3º, da Lei 8.987/95 permite certas exceções à continuidade do serviço, tornando possível a interrupção em determinadas circunstâncias.

Portanto, a interrupção do serviço público em casos específicos deve ser entendida como uma hipótese permitida em lei, o que preserva a harmonia entre os direitos dos usuários e a sustentabilidade financeira das empresas prestadoras de serviços públicos.

Além das considerações anteriores, é importante observar que o direito do usuário a um serviço adequado, eficiente, seguro e contínuo, garantido pelo artigo 22 do CDC, não implica que os serviços públicos prestados pelas concessionárias sejam gratuitos. A lei não presume a gratuidade e, além disso, garantir tal gratuidade comprometeria o princípio da isonomia entre os usuários e a qualidade da prestação do serviço para toda a sociedade.

Assim, a análise do princípio da continuidade do serviço público, tanto na cidade de Ouro Preto como em qualquer outro lugar, pode ser relativizada diante de situações como a inadimplência do consumidor. Dessa forma, é possível afirmar que a continuidade do serviço público, embora seja um dever fundamental, é regulada pela legislação, que estabelece um equilíbrio entre o direito dos usuários e a sustentabilidade financeira das concessionárias, permitindo a interrupção do serviço em casos de inadimplemento, desde que observadas as normas e os princípios aplicáveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo**. 3.<sup>a</sup> ed. Almedina: Coimbra, 2007, vol. I, p. 800.
- AMARAL, Maria Conceição Dutra do. **Análise dos fatores e parâmetros analíticos da água potável de uma empresa pública de Pernambuco**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso. Brasil.
- AZEVEDO, Fernando Costa de. **A suspensão do fornecimento de serviço público essencial por inadimplemento do consumidor-usuário: argumentos doutrinários e entendimento jurisprudencial**. Revista do Direito do Consumidor, v. 16, n. 62, abr./jun.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BEDIN, Gilmar Antonio. **Direitos humanos e desenvolvimento. Algumas reflexões sobre a constituição do direito ao desenvolvimento**. Desenvolvimento em questão, v. 1, n. 1, p. 123-149, 2003.
- BELTRÃO, Antonio F. G. **Direito Ambiental**. revista e atualizada. São Paulo: Método, 2009, p. 50.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. **O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental**. In BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 226-236.
- BESSA, Leonardo Roscoe; CÉSAR, Gabriela Gomes Acioli. **O corte do fornecimento de água em face do inadimplemento do consumidor: análise à luz do Diálogo das Fontes**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, n. 2, p. 237-249, 2016.
- BORGES, Shalimar da Silva. **A percepção da população ouropretana sobre o consumo, a qualidade da água, o sistema de cobrança pelo SEMAE e tendências futuras da tarifa básica de operação e hidrometração**. Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto: Departamento de Engenharia Ambiental, 2013, p. 90.
- BOURGOIGNIE, Thierry; BASSANI, Matheus Linck. **Proteção do consumidor e desenvolvimento sustentável: consumidor soberano, poluidor, responsável ou vítima?**. Revista de Direito do Consumidor, p. 17-37, 2020.
- BLANCHET, Luiz Alberto. **Concessão e Permissão de Serviços Públicos**. Curitiba: Juruá, 1995.
- BRASIL. **Agenda 21: Capítulo 18 – Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos**. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/item/670.html>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL, O. D. M. Objetivos de desenvolvimento do milênio. **Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Planalto Central. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Decreto 7.217 de 21 de junho de 2010**: regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm)>.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990**: Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm)>.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995**: Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007**: Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>.

\_\_\_\_\_. Planalto Central. **Lei 8.078 de 5 de janeiro de 2007** - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>.

BRITO, Jaime Domingues; JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa Leão. **O mínimo vital e o fornecimento de água - Um desafio ao Poder Judiciário em face da nova lei do mandado de segurança**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI-Fortaleza, 2010, p. 7670.

CABRAL, Bernardo. **O ouro do século XXI**. In Cidadania e Justiça, Brasília: Diretoria da Associação Magistrados Brasileiros, n.º 12, p. 89, 2º semestre de 2002.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A proteção do consumidor: importante capítulo do Direito econômico**. Revista Forense, v. 255, ano 72, jul-set, Rio de Janeiro, 1976.

COSTA, André Monteiro Costa. **Avaliação da política nacional de saneamento**. Brasil 1996-2000. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – ENSP, FIOCRUZ, Recife, 2003.

CRESPO, S. **Rio: cidade das águas (Guia do professor)**. Rio de Janeiro: Instituto, 1997.

CUNHA, Renato Alves Bernardo da. **Serviços públicos essenciais: o princípio da continuidade e o inadimplemento do consumidor**. Porto Alegre: Fabris, 2004.



- DENARI, Zelmo. **Da qualidade de produtos e serviços, da prevenção e da reparação dos danos.** Grinover, AP, Watanabe, K., & Nery Jr, N. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto, 2011.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- DRZ Geotecnologia e Consultoria S/S Ltda. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Ouro Preto, volume I.** Paraná, 2013, pág. 254.
- FIGUEIREDO JÚNIOR, José Vieira de et al. **Custo da água com vistas à sustentabilidade dos sistemas urbanos de abastecimento.** 2008. 169 p.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FILOMENO, José Geraldo Brito apud GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2003, p. 268.
- GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. DIREITO AMBIENTAL. **Coleção Leis Penais Especiais para Concursos.** 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.
- GARCIA, Marcos Leite. **A concepção tridimensional dos Direitos Fundamentais de Gregorio Peces-Barba: reflexões na busca de critérios para o conceito de Direitos Humanos.** In: CRUZ, Paulo Márcio; BRANDÃO, Paulo de Tarso; OLIVEIRO, Maurizio (Orgs.). O direito contemporâneo e diálogos científicos Univali e Perugia: edição comemorativa 10 anos do convênio de dupla titulação entre a Univali e a Unipg. Perugia: Unipg, 2016. p. 16.
- GONÇALVES, Thiago João. **Avaliação do Plano Municipal de Saneamento Básico de Ouro Preto-Minas Gerais.** 2022.
- GRAF, Ana Claudia Berna. In: FREITAS, Vladimir Passos de Freitas (org.). **Águas: aspectos jurídicos e ambientais.** Curitiba: Juruá, 2001.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas doces.** 5ª Edição. São Paulo: Editora Foco, 2023.
- GRASSI, Luiz Antonio Timm. **Direito à água.** Porto Alegre. Seção Câmara Técnica de Recursos Hídricos. Disponível em <<http://www.abes-rs.org.br/rechid/direito-a-agua.htm>> Acesso em 17 abr. 2023.
- GROTT, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 255.
- HARB, Karina Houat. **Princípio da continuidade do serviço público e interrupção.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível

em:<<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/87/edicao-1/principio-da-continuidadedo-servico-publico-e-interruptao>>. Acesso em: 06 abr. 2023.

HARTMANN, Phillip. **A Cobrança pelo Uso da Água como Instrumento Econômico na Política Ambiental**. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_21155-1522-5-30.pdf?101118160221](http://www.kas.de/wf/doc/kas_21155-1522-5-30.pdf?101118160221)> Acesso em: 15 jul. 2023.

HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de direitos humanos – Gênese dos direitos humanos**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1994, v. I

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico-PNSB**. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 482-483.

LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. **Análise constitucional da interrupção do serviço público de saneamento básico por inadimplemento**. Revista da AJURIS-QUALIS A2, v. 41, n. 133, 2014.

LAVÍN, Antonio Riva Palacio. **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Colección del sistema universal de protección de los derechos humanos - fascículo 4. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012.

LEÃO, N. F. et al. **A importância da implantação de um projeto de Micromedição para o desenvolvimento de uma política de gestão, controle e redução de perdas**. In: Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. 2007.

MACIEL, Narcísio Gonçalves. **Análise da não cobrança de água no município de Ouro Preto à luz dos princípios e normas de Direito Ambiental**. Ouro Preto. 2016, p. 23.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. Ed.. São Paulo: Malheiros, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional**. In: Recursos hídricos: direito brasileiro e internacional. 2002. p. 214.

MAGALHÃES, Hilda Gomes Dutra. **A simbologia da água no imaginário grego**. Revista Morpheus-Estudos Interdisciplinares em Memória Social, v. 7, n. 12, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 208.

MILLAN, Paulo. **Cobrança pelo uso de recursos hídricos**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 103, p. 537-559, 2008.

MORANO, Cintia Barudi Lopes. **O serviço público de saneamento básico e a Lei nº. 11.445/07: Corte de água e a dignidade da pessoa humana.** FMU DIREITO-Revista Eletrônica (ISSN: 2316-1515), v. 23, n. 31, 2009.

MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade ambiental pós consumo: prevenção e reparação de danos à luz do princípio do poluidor-pagador.** São Paulo: Letras Jurídicas; Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2015 (2015b).

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Comentários ao código de defesa do consumidor.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 312.

ONU. **UNDP Human Development Report 2016 Human Development for Everyone.** Communications Development Incorporated, Washington DC, USA, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades.** Revista eletrônica de direito administrativo econômico, Bahia, n. 25, p. 1-24, 2011.

**PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS.** Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966. Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%20C3%20B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

PASTOR, Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo.** Volume II. Madri: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, p. 329.

PETRUSKI, Maura Regina. **Um rio... Nilo, um deus... Hapi, uma deusa... Anuket e um festival. Ano de publicação (se disponível ou conhecido).** Artigo. Revista Mundo Antigo – Ano V, V. 5, Nº 11 – Dezembro – 2016 – ISSN 2238-87. p. 23-35.

PRETO, OURO. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Ouro Preto: Produto 2– Diagnóstico da Situação do Saneamento Básico.** Ouro Preto, MG: Agência Peixe Vivo–CBH Rio das Velhas, p. 313, 2013.

PRETTO, David; DOS SANTOS, Laura Benedusi. **A problemática do hiperconsumo na sociedade moderna: considerações acerca dos impactos ambientais.** Novos direitos, socioambientalismo e desenvolvimento na sociedade moderna hiperconsumista, p. 213.

REZENDE, S. C.; HELLER L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces.** Belo Horizonte: UFMG - Escola de Engenharia, 2002. 310 p.

RIBEIRO, Wladimir António. **O saneamento básico como um direito social.** Revista de Direito Público da Economia–RDPE, Belo Horizonte, ano, v. 13, p. 229-251, 2015.

ROCHA, Fábio Amorim da. **A legalidade da suspensão do fornecimento de energia elétrica aos consumidores inadimplentes.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 30-33.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental: Parte Geral.** 2 ed. rev. atual e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, Antônio Carlos. **A força que mora na água não faz distinção de cor: discutindo a crença das religiões através da magia e importância da água como princípio diante de tantos rituais e tradições vividos nos seus cotidianos.** Revista em Favor de Igualdade Racial, v. 4, n. 1, p. 07-18, 2021.

SILVA, Elmo Rodrigues da. **O curso da água na história: simbologia, moralidade e a gestão de recursos hídricos.** 1998. Tese de doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

SILVA, E. R. da. **Um percurso na história através da água: passado, presente, futuro.** In: XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2000, PORTO ALEGRE. LAS AMÉRICAS Y LA ACCIÓN POR EL MEDIO AMBIENTE EN EL MILENIO. Rio de Janeiro: ABES, 2000. v. 1.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2002, p. 134.

SPINA, Mariana Ferreira. **O princípio da continuidade dos serviços públicos.** Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia, v. 38, p. 275-320, 2010.

SADELEER, Nicolas de. **Les Principes du Polluer-Payeur, de Prévention de Précaution. Essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement.** Bruxelas: Bruylant, 1999.

TABOADA, Carlos Palao. **El principio "quien contamina paga" y el principio de capacidad económica.** In TORRES, Heleno Taveira. Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005. cap. 1, p. 79-95.

TEPEDINO, Gustavo. **A responsabilidade civil por acidentes de consumo na ótica Civil-constitucional,** in Temas de Direito Civil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TROSTER, Roberto Luis e MOCHON, Francisco. **Introdução à Economia.** São Paulo: Makron Books, 1999. p.7.

UNITED NATIONS. **Resolution A/RES/64/292.** 2010. Disponível em: <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F64%2F292&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

USSAMI, Mieko Ando. **Gestão dos Recursos Hídricos para o Desenvolvimento Sustentável.** In Revista de Direito Difusos: Desenvolvimento Sustentável, São Paulo, vol. 6, p. 807, abril 2001.

VIEIRA, Andréia Costa. **O direito humano à água.** Belo Horizonte: Arraes, 2016. 128 p.

WEISSHEIMER, José Álvaro de Vasconcelos. **A constituição e o regime das águas.** In Revista Justiça do Direito, Passo Fundo, n. 16, p. 167, 2002.