

**INSTITUTO VALE DO CRICARÉ  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ  
CURSO DE DIREITO**

**ILEGALIDADE NO CORTE DO SERVIÇO ESSENCIAL DE  
ABASTECIMENTO DE ÁGUA**

**JOSÉ PEDRO GHIDETTI**

**SÃO MATEUS - ES**

**2007**

**JOSÉ PEDRO GHIDETTI**

**ILEGALIDADE NO CORTE DO SERVIÇO ESSENCIAL DE  
ABASTECIMENTO DE ÁGUA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Faculdade Vale do Cricaré como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel em Direito.  
Orientador: Profº Samuel Davi Garcia Mendonça.

**SÃO MATEUS - ES**

**2007**

## **AGRADECIMENTOS**

Como em qualquer trabalho, há com que busquemos aperfeiçoar ainda mais o nosso trabalho. muitas pessoas que nos ajuda e, portanto devemos agradecer. Muitas dessas são nossos familiares, outras são nossos colegas de curso que às vezes por uma ou outra sugestão, fazem.

Ao meu professor orientador Samuel Davi Garcia Mendonça agradecemos pela paciência e habilidade que teve para nos orientar na conclusão deste trabalho.

Mas em especial gostaria de agradecer a toda a coordenação e professores, que fielmente não mediram esforços para que o curso nos oferecesse o que há de melhor.

Dedico este trabalho à minha esposa Maria Aparecida Dionísio Ghidetti, pessoa fundamental na feitura deste trabalho e aos pais Maria Luíza Loureiro Ghidetti e José Pedro Ghidetti (*in memorian*) e aos meus irmãos Pedro Ghidetti, Elias Ghidetti, Paulo Ghidetti, Clarice Ghidetti, Inês Ghidetti e Luzia Ghidetti que me incentivaram e apoiaram nesta realização.

"Todos somos iguais perante a lei, mas não perante os encarregados de fazê-las cumprir."

S. Jerzy Lec

## RESUMO

Tendo em vista a essencialidade do serviço público de abastecimento de água, o qual se trata do serviço mais essencial de todos, numa escala comparativa entre os serviços públicos, considerando que está vinculado a questões de higiene e saúde pública. Diante do caráter extremamente essencial representado pelo serviço de abastecimento de água, surge o seguinte questionamento, Está ou não calçado na legalidade, o corte do serviço essencial de abastecimento de água por inadimplência? Norteado por essa questão, pretendeu-se analisar, sob o ponto de vista jurídico, se a prestação do serviço público de abastecimento de água pode ser interrompido, sendo este um serviço de caráter essencial para toda a coletividade. Especificamente pretendeu-se apresentar os princípios gerais que regem a prestação dos serviços públicos; Apresentar os dispositivos constitucionais que protegem os usuários dos serviços públicos e privados; Destacar o corte do serviço público essencial como supressão de um direito individual de um ambiente saudável; Verificar, do ponto de vista doutrinário e jurisprudencial, como a situação do corte dos serviços essenciais estão sendo tratados; Demonstrar como que o Código de Defesa e Proteção ao Consumidor trata dos casos em que a prestação de serviços públicos são oferecidos pelo Estado, quer na modalidade direta ou indireta. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, utilizado o método de abordagem dedutiva, a qual sobressairá uma conclusão a partir de um enunciado simplificado, partindo do geral até atingir a sua particularidade e o método de procedimento monográfico, que tem a finalidade de analisar o aspecto geral apresentando premissas, doutrinas, jurisprudência, legislação, inovações, para que se possa concluir o tema abordado. Constata-se, então, a necessidade de um aperfeiçoamento da legislação brasileira no que tange ao saneamento básico e aos direitos dos usuários, permitindo a suspensão da prestação de serviços essenciais somente em casos extremos, mas também de forma a viabilizar a universalização e a continuidade da prestação do serviço.

Palavras-chave: Serviço público. Serviço público essencial. Usuário consumidor. Abastecimento de água.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
<b>1 SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>11</b>
1.1 Sociedade e Direito.....	11
1.2 Origem Histórica do Serviço Público.....	14
1.3 Conceito de Serviço Público.....	15
1.4 Elementos Definidores dos Serviços Públicos.....	16
1.5 Princípios Constitucionais que Norteiam a Prestação de Serviços Públicos.....	16
<b>2 SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....</b>	<b>21</b>
2.1 Competência para a Prestação do Serviço Público.....	21
2.2 Essencialidade do Serviço Público.....	27
<b>3 USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO.....</b>	<b>36</b>
3.1 Usuário de Serviço Público e Natureza Jurídica da Relação.....	36
<b>4 SERVIÇO ESSENCIAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: SUSPENSÃO POR INADIMPLÊNCIA E SUA REPERCUSSÃO JURÍDICA.....</b>	<b>45</b>
4.1 Considerando o Caráter Essencial do Serviço de Abastecimento de Água, é Possível Suspender a Prestação do Serviço por Inadimplência do Usuário?.....	45
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho sobre Ilegalidade no Corte do Serviço Essencial de Abastecimento de Água, por inadimplência, arrimando-se primeiramente na importância dos serviços públicos, principalmente os essenciais, e no transtorno e prejuízo causados pelo corte indevido de tais serviços. Muito embora atualmente, na maioria das vezes, esses serviços são prestados na modalidade indireta de prestação de serviço público, por delegação a iniciativa privada, que não perdem sua característica de essencialidade.

Destarte, desde os primórdios, a vida do homem se desenvolve em uma infinidade de normas, ele acredita ser livre, mas na realidade está envolvido em uma emaranhada e espessa teia de regras de conduta que o acompanhará desde o nascimento até a morte, dirigindo suas ações (BOBBIO, 2003).

A liberdade no contexto da sociedade, segundo a concepção trazida pelo Ilustre jusfilósofo Bobbio, é mera ficção criada pelo homem, haja vista que enquanto viver ele estará inevitavelmente envolvido em um complexo de regras pré-estabelecidas pelo contrato social.

Então, com o surgimento da sociedade organizada chamada de Estado, surge também o seu compromisso junto aos administrados que cedem parcela do seu poder àquela entidade para receber em troca sua proteção, que virá através dos serviços públicos postos a sua disposição, bem como a proteção específica à vida do cidadão.



Desde já, destaca-se as primeiras noções de serviços públicos que surgiram na França com a doutrina publicística denominada Escola de Serviço Público, as quais o seu grau e amplitude englobavam alguma delas todas as atividades do Estado (DI PIETRO, 2002).

Todavia, a prestação dos serviços públicos, sob o regime jurídico publicístico, submete-se aos princípios deste regime que objetiva garantir a satisfação das necessidades coletivas e, por conseguinte, o adequado funcionamento destes serviços para os usuários, sendo vários os princípios que regem a administração pública e, por conseguinte, os serviços públicos.

O artigo 37 da Constituição federal introduziu no ordenamento jurídico os princípios gerais da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, inserido pela Emenda Constitucional n.º 19/98, o princípio da eficiência (BRASIL, 2006).

No desenvolvimento desta pesquisa jurídica, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, a qual sobressairá uma conclusão a partir de um enunciado simplificado, partindo do geral até atingir a sua particularidade e o método de procedimento monográfico, que tem a finalidade de analisar o aspecto geral apresentando premissas, doutrinas, jurisprudência, legislação, sites jurídicos e inovações, para que se possa concluir o tema abordado.

A presente pesquisa está dividida em cinco capítulos, cada um abordando um importante conteúdo para a compreensão do tema.

O primeiro capítulo trata da introdução, o segundo capítulo aborda os serviços públicos, sociedade e direito, origem histórica do serviço público, conceito

de serviço público, elementos definidores dos serviços públicos e os princípios constitucionais que norteiam a prestação de serviços públicos

O terceiro capítulo salienta sobre os serviços de abastecimento de água e esgoto: considerações preliminares, a competência para a prestação do serviço público e a essencialidade do serviço público.

O quarto capítulo apresenta o usuário de serviço público e a natureza jurídica da relação.

Por fim, quinto capítulo objetiva esclarecer especificamente sobre o serviço essencial de abastecimento de água: suspensão por inadimplência e sua repercussão jurídica, e considerando o caráter essencial do serviço de abastecimento de água, é possível suspender a prestação do serviço por inadimplência do usuário?

Dessa forma, na tentativa de elucidação do tema buscou-se, para a melhor compreensão dos conceitos abordados no estudo, a condução imediata a possíveis soluções, que estribado em princípios de ordem constitucional e que regem a forma de prestação dos serviços aos usuários. Procurando despertar a comunidade acadêmica e os operadores do direito sobre a importância de um estudo dessa natureza.

## 1 SERVIÇOS PÚBLICOS

### 1.1 Sociedade e Direito

A humanidade em muito evoluiu desde a sua origem, em períodos bem remotos surgem os primeiros sinais de sociedade, quais foram: as tribos, as gens, a família e, finalmente o Estado, como gestor e protetor dos direitos dos indivíduos, agora já estruturado como uma sociedade política (ENGELS, 2005).

Destarte, desde os primórdios, a vida do homem se desenvolve em uma infinidade de normas, ele acredita ser livre, mas na realidade está envolvido em uma emaranhada e espessa teia de regras de conduta que o acompanhará desde o nascimento até a morte, dirigindo suas ações (BOBBIO, 2003).

A liberdade no contexto da sociedade, segundo a concepção trazida pelo Ilustre jusfilósofo Bobbio, é mera ficção criada pelo homem, haja vista que enquanto viver ele estará inevitavelmente envolvido em um complexo de regras pré-estabelecidas.

Já num estágio um pouco mais avançado da humanidade surgiu a necessidade de organizar todas aquelas normas criadas pelo homem, normas estas que, posteriormente, formaram um conjunto denominado ordenamento jurídico.

Para viver em sociedade é necessário que o indivíduo se enquadre nos padrões por ela estabelecidos, cada sociedade possui sua própria forma de sanar os conflitos de interesses ocorridos entre os seus indivíduos, seja ela positivada ou não.

Os homens vivem em sociedade organizada e têm suas vidas regidas por um ordenamento jurídico próprio, o qual se apresenta perante eles através de normas que visam à composição dos conflitos de interesses, segundo uma regulação objetivamente imposta em total igualdade (formal) para as partes conflitantes, com a finalidade de evitar a autotutela na solução dos conflitos oriundos das relações sociais (FABRIZ, 1999).

Estas relações requer certo aprimoramento do comportamento dos indivíduos, pois novos componentes nascerão e, com eles, como consequência natural, novos conflitos surgirão em face da evolução humana.

Como visto, a sociedade humana não é estática e sim, dinâmica, pois nela, os costumes variam de geração para geração, fazendo com que o homem se adapte a cada estágio de sua evolução. Em se tratando da atual conjuntura social, com o elevado avanço tecnológico, mundo globalizado e acentuado crescimento populacional, o direito se desenvolveu de forma extraordinária e crescente entre os povos, acompanhando sua evolução e tornando-se indispensável à sociedade.

Assim, num adiantado estágio de conhecimento científico do direito, não se pode cogitar sociedade dissociada do direito, ou seja, *ubi societas ibi jus*, pois a função que o direito exerce na sociedade é justamente a de intermediar a relação jurídica existente entre os indivíduos. Função esta, que tem o papel de coordenar os diversos conflitos de interesses que surgem na sociedade, organizando a cooperação entre as pessoas, bem como a composição dos conflitos que surgirem entre eles (CINTRA, 2003).

Desta forma, cada sociedade é dependente de uma base legal própria, positivada ou não, para que se possa manter o equilíbrio jurídico-relacional entre

seus indivíduos, isto é, toda sociedade aspira por normas jurídicas para determinar ou regular as relações havidas entre os seus indivíduos, constituindo assim uma ordem jurídica.

O homem, cotidianamente, vive numa busca incessante, tentando preordenar seus atos com o intuito precípua de manter a harmonia, a boa convivência e tornar a vida mais agradável ou, pelo menos, suportável, valendo-se para tanto de uma ordem jurídica soberana capaz de coordenar a sociedade.

Neste diapasão, a respeito da ordem jurídica como regente da sociedade, Cintra (2003, p.19), destaca que sua “tarefa é exatamente a de harmonizar as relações sociais intersubjetivas, a fim de ensejar a máxima realização dos valores humanos com o mínimo de sacrifício e desgaste [...]”.

Feitas as considerações a respeito do ordenamento jurídico, percebe-se que nele estão inseridas todas as espécies normativas previstas explícita ou implicitamente, com as quais nasce a obrigação legal, que neste particular, se entende por lei, ou seja, a vontade geral manifestada através do Estado enquanto órgão legislativo, que a impõe coercitivamente.

Decorre dessa breve análise, que o homem está necessariamente envolto em normas que a ele são impostas, no sentido de proteger, resguardar, permitir, proibir, ou seja, criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações.

## 1.2 Origem e Histórica do Serviço Público

Então, com o surgimento da sociedade organizada chamada de Estado, surge também o seu compromisso junto aos administrados que cedem parcela do seu poder àquela entidade para receber em troca sua proteção, que virá através dos serviços públicos postos a sua disposição, bem como a proteção específica à vida do cidadão.

Desde já, destaca-se as primeiras noções de serviços públicos que surgiram na França com a doutrina publicística denominada Escola de Serviço Público, as quais o seu grau e amplitude englobavam alguma delas todas as atividades do Estado (DI PIETRO, 2002).

Essa denominação, muitas das vezes, naquela concepção clássica de serviço público, era confundida com a própria Soberania estatal, tendo em vista a larga magnitude abrangida pelo conceito de serviço público.

No direito brasileiro, considera-se a finalidade do Estado para se determinar o que vem a ser serviço público, ou seja, é 'toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins' (MASAGÃO apud DI PIETRO, 2002).

### 1.3 Conceito de Serviço Público

Conceituar serviços públicos não é tarefa fácil, tendo em vista a amplitude abrangida pelo referido termo. Contudo, para análise sob o ponto de vista político-administrativo, socorremo-nos primeiramente nas lições do mestre administrativista Meirelles, que leciona: “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” (MEIRELLES, 2003).

Sabe-se que em certas atividades a coletividade não pode ficar inteiramente a mercê da iniciativa privada, cabendo ao Estado nestes casos prestar diretamente ou através de seus delegados o serviço público.

Mello (2003) esclarece que

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 o regime de Direito Público [...].

Di Pietro (2002) em sua contribuição os define

[...] como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça direta ou indiretamente por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Pode-se dizer então que serviços públicos são todas aquelas atividades materiais úteis à coletividade, definidas por lei e oferecidas direta ou indiretamente pelo Estado enquanto gestor legítimo dos serviços públicos ou parcialmente públicos, sendo sua marca o caráter de essencialidade.

#### **1.4 Elementos Definidores dos Serviços Públicos**

Não há uniformidade na doutrina quanto aos elementos que definem os serviços públicos. Adotou-se, porém, nesse trabalho a eleição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002) que afirma que são três os elementos que compõem a definição dos serviços públicos: o elemento subjetivo (sua criação decorre de lei mediante opção do Estado seja qual for a esfera administrativa), o elemento formal (o regime jurídico a que se submete o serviço público é definido por lei) e o elemento material (todo serviço público visa atender a necessidades públicas).

Sendo assim, serviço público será todo aquele em que o Estado *lato sensu* elege como tal, mediante lei que determinará sua afetação e, em todo caso direcionado a atender necessidades de caráter coletivo.

#### **1.5 Princípios Constitucionais que Norteiam a Prestação de Serviços Públicos**

Os princípios englobam uma gama de proposições que sustentam ou embasam um sistema e lhe conferem condição de validade, ou seja:

Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se erradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão [...], 'violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos [...]' (GASPARINI, 2003).



A prestação dos serviços públicos, sob o regime jurídico publicístico, submete-se aos princípios deste regime que objetiva garantir a satisfação das necessidades coletivas e, por conseguinte, o adequado funcionamento destes serviços para os usuários, sendo vários os princípios que regem a administração pública e, por conseguinte, os serviços públicos.

O artigo 37 da Constituição federal introduziu no ordenamento jurídico os princípios gerais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, inserido pela Emenda Constitucional n.º 19/98, o princípio da eficiência (BRASIL, 2006).

Não serão abordados aqui nesse trabalho todos os princípios que regem a administração e os serviços públicos, mesmo porque nesse assunto a doutrina não é uniforme, trazendo muitas das vezes princípios gerais e outros que são destes desdobramentos.

O princípio da legalidade que além de previsto no art. 37 encontra-se nos art.s 5º, II e 84, IV da Constituição de 1988 fundamenta o estado de direito, é o que lhe qualifica e dá identidade própria. Alicerça o regime jurídico-administrativo sob o qual os atos do administrador devem ter suporte e fundamento expresso em lei. Desta forma, os administrados não são obrigados a submeter-se ao abuso de poder o que é uma garantia própria do estado de direito (MELO, 2003).

Gasparini leciona que

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê é bem menor que o do particular.

De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei *autoriza* e, ainda *quando e como* autoriza [...] (GASPARINI, 2003).

Ou seja, a Constituição Federal e lei ao mesmo tempo em que definem, estabelecem os limites da atuação administrativa, podendo o gestor público fazer tão só aquilo que a norma autorizar, sob pena de ilegalidade e, por conseguinte (a)nulabilidade do ato. Esta restrição ao exercício do poder do Estado consubstancia-se no princípio da legalidade e no estado democrático de direito, melhor dizendo, é um nítido e contundente limite imposto ao Estado em face da soberania popular.

Idéia complementada pelo princípio da impessoalidade, que traduz a necessidade de generalidade de aplicação da norma jurídica aos administrados.

São, ainda, palavras do renomado mestre Gasparini (2003) que

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao Poder Público este princípio [...], isto é, o ato administrativo, não deve ser elaborado tendo como objetivo a pessoa de alguém [...].

É no princípio da moralidade administrativa, que a administração pública e seus agentes devem pautar suas ações em princípios éticos, no dever de lealdade e boa-fé na gestão pública. A CF/88 expressamente destacou no *caput* do art. 37, §4º e art. 85, V o dever de probidade do administrador público, que determina que a infração a esse princípio pode ensejar a perda do cargo e suspensão dos direitos políticos (art. 15, V, CF/88) (BRASIL, 2006).

Assim, o princípio da moralidade está contido no conjunto de regras de conduta que admoestam as ações do administrador público, de modo que a moralidade administrativa liga-se intimamente ao conceito do bom administrador (GASPARINI, 2003).

Este princípio exige que todos os atos da administração pública sejam pautados em preceitos morais que, embora sejam previstos de modo geral na norma constitucional e na lei são de ordem subjetiva, ou seja, estes atos devem ser a todo tempo submetidos a um constrangimento direto na pessoa do agente público.

A publicidade dos atos administrativos, que também possibilita uma das formas constitucionais de controle, pressupõe a transparência. Destaca-se especialmente o *status civitatis* art. 5º, XXXIII da CF/88, ou seja, estado de cidadão, atributo constitucional que vincula política e socialmente o indivíduo ao Estado, e que lhe atribui direitos e deveres de natureza política, tributária, social, dentre outros. Além disso, confere aos administrados o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, ressalvadas as que demandem sigilo imprescindível a segurança nacional (GASPARINI, 2003).

Este princípio é uma garantia constitucional de transparência na atividade estatal, haja vista que todo poder emana do povo que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes. Sendo assim, os atos e fatos administrativos com exceção daqueles cujo segredo é essencial para Estado, serão públicos o que garante aos administrados mais uma forma de controle de constitucionalidade.

Conhecido no direito italiano como dever de boa administração o princípio da eficiência, foi incluído no Texto Constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98 no *caput* do art. 37, este princípio impõe à administração pública direta ou

indireta o dever de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e de forma produtiva além, é claro de observar outras regras que lhe são impostas como, por exemplo, o princípio da legalidade (GASPARINI, 2003).

Todos estes princípios, além de outros a que se submetem os serviços públicos, têm o corolário precípua de conduzir da melhor forma possível os serviços prestados pelo Estado em qualquer nível de atuação (federal, estadual, distrital ou municipal) e a forma de prestação nas modalidades direta ou indireta, outrossim, a gestão associada de serviços públicos é uma das formas de tornar eficiente a gestão pública, conforme o novo modelo imposto pela atual fase da reforma administrativa.

## 2 SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

### 2.1 Competência para a Prestação do Serviço Público

O fornecimento de água tratada e coleta de esgotos é, sem dúvida, uma modalidade de serviço público.

Segundo Mello (2003), serviço público é

[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada a 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.

Por sua vez, o Decreto nº 82.587, de 06 novembro de 1978, estabelece expressamente que entre os serviços públicos de saneamento básico estão contidos os serviços de abastecimento de água:

Art. 2º

[...]

§ 2º Os serviços públicos de saneamento básico compreendem:

- a) os sistemas de abastecimento de água definidos como conjunto de obras, instalações e equipamento, que têm por finalidade captar, aduzir, tratar e distribuir água;
- b) os sistemas de esgotos, definidos como o conjunto de obras, instalações e equipamentos, que têm por finalidade coletar, transportar e dar destino final às águas residuárias ou servidas.

Igualmente, a Constituição da República de 1988, aborda acerca do fornecimento de água (direta ou indiretamente), sobretudo no que se refere à divisão de competências.

Para melhor compreensão do sistema constitucional de partilha de competência, é preciso assinalar que a água, além de bem natural, é componente vital, elemento primário do saneamento e fator ambiental. Por isto, inúmeros dispositivos constitucionais versam sobre a água e, direta ou indiretamente, estão vinculados à questão do serviço público de fornecimento de água. Deve-se ponderar, então, que além da análise integrada das normas referentes à água, não se pode olvidar a necessidade de a política de saneamento ser vinculada às políticas de saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano e recursos hídricos (BARROSO, 2002).

Para melhor compreensão do assunto em comento mister que se faça um estudo abrangente a respeito do sistema das águas na Constituição brasileira, assim, deve-se considerar os seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

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

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão".

[...]

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde [...];

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

[...]

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde".

[...] (BRASIL, 2006)

Imprescindível ressaltar também, o disposto no art. 25, § 3º da Carta Magna de 1988, ao indicar que

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2006).

Obviamente que o saneamento básico, inclui-se entre esse interesse já que o dispositivo supra citado mobiliza toda sorte de entes estatais quando a finalidade é de interesse relevante e comum entre eles.

Além disso, relacionado a este tópico o art. 26, I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece que

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (BRASIL, 2006, p. 50).

Desta forma, sendo as águas, em princípio, bens dos Estados, eles podem delas dispor, tendo em vista o interesse geral.

O primeiro questionamento que se propõe é em relação à prestação dos serviços de abastecimento de água, a quem compete a sua prestação tendo em vista a divisão constitucional de competências existente entre os entes da federação brasileira.

A Constituição Federal afirma que cabe à União a prestação de serviços relativos a instalações de energia elétrica e aproveitamento dos cursos de água para fins energéticos; transporte ferroviário e aquaviário quando se dêem entre portos brasileiros e fronteiras nacionais ou transpuserem limites de um Estado ou território; portos marítimos, fluviais e lacustres, dentre outros serviços que enumera o inciso XII do art. 21.

Conforme os arts. 30, V, e 25, § 1º da Constituição Federal de 1988, respectivamente, os Municípios possuem competência para a prestação de serviços de interesse local sendo que aos Estados-Membros é reservada a competência remanescente, além da exploração dos serviços locais de gás canalizado, conforme determina o § 2º do art. 25.

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V -organizar e prestar, direta mente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

[...]

Art. 25. [...]

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado (...).

Imediatamente o art. 23, IX, anteriormente transcrito, aborda a competência comum entre as personalidades públicas em matéria de saneamento básico.



Considerando o conteúdo do art. 30, V, emerge o problema relativo à natureza local destes serviços, o que necessariamente leva desde logo a observação assinalada pelo professor Grau de que considerar um serviço como essencialmente local não implica dizer que seja exclusivamente de competência municipal:

A afirmação de que um serviço público — um interesse, um problema — é de (*peculiar*) interesse local não supõe a afirmação de que seja ele considerado como único e exclusivo do Município. É fora de dúvida que tudo quanto seja de interesse local — municipal, pois — reflete-se, em última instância, como de interesse estadual e federal. Em contrapartida, não há interesse estadual ou federal que não respeite, também, ao interesse dos Municípios. O que distingue o peculiar interesse local daqueles é a circunstância de ser ele de caráter predominantemente local (GRAU, 2001, p. 149).

É flagrante a dificuldade em se estabelecer a natureza estritamente local de um serviço, haja vista, a aliança existente entre os entes federativos. Nesse diapasão, um serviço de natureza local estará inexoravelmente vinculado a interesses regionais e/ou nacionais, de acordo com o princípio da cooperação federativa inserido parágrafo único do art. 23 da CF/88, *in verbis*:

Art. 23 (...)

Parágrafo único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.

Por outro lado, serviços que estão sob a competência dos Estados federados ou da União, como a distribuição de gás ou os serviços de telecomunicações, por exemplo, incidem igualmente sobre interesses locais, dos Municípios e seus habitantes.

Muito embora não se possa garantir que o serviço de fornecimento de água e coleta de esgotos seja de interesse estritamente local, deve-se admitir a competência do Município para prestar tais serviços, porque o serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto, nada mais é do que uma das manifestações do serviço de saneamento básico, os quais estão inseridos na competência paralela ou cumulativa das três esferas de governo do Estado brasileiro (SILVA, 2006).

Balizado pelo mandamento Constitucional de 1969, Meirelles (1993, p. 314) lecionou sobre a natureza local do serviço, assegurando que

[...] As obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, são atribuições precípuas do Município, como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular.

Apesar das dificuldades inerentes à definição de um serviço como estritamente local, cumpre ressaltar que todo serviço público que não esteja expressamente afetado a outro ente federativo e que possa ser caracterizado como de predominante interesse local, ainda que relativamente interesse aos Estados e a União, será de competência dos Municípios, tal regra vale para os serviços ligados ao saneamento básico (BARROSO, 2002).

Então, nessa mesma linha de raciocínio, são claros os ensinamentos de Dallari (1970, p.289), que afirma:

[...] A esfera de governo competente sobre determinado campo de atividades será aquela que, num determinado momento histórico, tiver maior interesse, puder dispor de maiores recursos e estiver institucionalmente melhor aparelhada para resolver os problemas inerentes a tais atividades.

Por força dos dispositivos constitucionais, conclui-se que no Brasil o serviço de saneamento básico é serviço público de interesse comum, sendo objeto de legislação federal, e estadual e submetendo-se à ação administrativa comum à União, aos Estados e aos Municípios.

Conforme determinação expressa do artigo 21, XX da Carta Magna de 1988 *in verbis*: “Compete à União: [...] XX instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e do inciso IX do art. 23 da Carta Federal, que estatui que cabe à União, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 2006).

## **2.2 Essencialidade do Serviço Público**

É habitual considerar o fornecimento de água tratada e a coleta de esgotos como serviço público essencial. Cumpre encarar tal especificação, a fim de introduzir-se no assunto seguinte acerca da relação entre o usuário e a prestadora do serviço público.

Primeiramente importa destacar, a importância da água, elemento vital, imprescindível para a subsistência do homem e para o desenvolvimento das atividades humanas. Importância que também é salientada pelo professor Graf (2007, p. 51) ao aduzir sobre o valor precioso da água, que além

[...] de ser um insumo indispensável à produção e um recurso estratégico para o desenvolvimento econômico, a água constitui um fator determinante na manutenção dos ciclos

biológicos, geológicos e químicos que garantem equilíbrio aos ecossistemas. É ainda um bem cultural e social indispensável à sobrevivência e à qualidade de vida da população.

No mesmo sentido, assevera Custódio (2003, p. 634) que

[...] a água constitui componente líquido essencial para a sustentação da vida em todos os seus aspectos e o desenvolvimento. É um bem valioso, indispensável tanto à vida (não há vida sem água) como a todas as atividades humanas, em todas as épocas.

Além do mais, por motivo de sua importância, de sua indispensabilidade à vida, a água possui valor imensurável, sendo necessária a sua proteção jurídica.

No desígnio de verificar a essencialidade do serviço público de abastecimento de água, deve-se investigar, primeiramente, o que caracteriza um serviço como essencial.

O legislador brasileiro não apresenta um conceito para o termo, restringindo-se a qualificar alguns serviços como essenciais. Assim, por exemplo, para o art. 30, V, da Carta Magna de 1988 já citado, o serviço de transporte é essencial (BRASIL, 2006).

Em sentido comum, essencial é aquilo que é imprescindível, importante, vital, primordial, fundamental, sendo a essencialidade um dos elementos definidores do serviço público para a realização dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de direito. Desta forma, serviço público essencial consiste no serviço que é imprescindível ao ser humano, à vida, principalmente em se tratando de serviço de abastecimento de água (FREITAS, 2002).

Não obstante, toda a argumentação até agora levantada a respeito da essencialidade do serviço de abastecimento de água, o art. 10 da Lei nº 17.783/89 (Lei de Greve) prescreve que o tratamento e abastecimento de água é serviço essencial (BRASIL, 2007).

De todo modo, o que se tem por certo é que o serviço de saneamento básico é prestado sob a égide dos interesses tutelados pelo Estado que em alguns casos transcendem à prestação desse serviço, quais sejam: a saúde pública e a sobrevivência digna (JUSTEN FILHO, 2003).

Assim sendo, pode-se dizer que a prestação do serviço ora analisado é essencial à dignidade da pessoa humana, bem tão precioso quanto à própria vida, aliás, numa escala de valores fundamentais o legislador constitucional de 1988 põe o princípio da dignidade da pessoa humana antes do direito a própria vida. É claro que não basta somente a vida biológica essência do ser, é necessário contudo, uma vida digna complementada por um sistema eficaz e eficiente gestor da saúde pública.

É o que determina a Constituição Federal em seu artigo 200, ao declarar que “Ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições nos termos da Lei: [...] “IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”, sendo a saúde

[...] direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação conforme o artigo 196 da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 2006).

Nesse mesmo balizamento, após reiterar que a saúde é um direito fundamental, o art. 3º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, estatui:

A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Outrossim, constata-se que existe uma íntima vinculação entre os serviços de saneamento, a saúde e a dignidade da pessoa humana, evidenciando portanto, a essencialidade do serviço público de fornecimento de água. Sob esta temática resta verificar quais as conseqüências dela decorrentes.

Isso posto, ficou demonstrado que um serviço é essencial quando considerado vital, fundamental, indispensável à vida, destarte a essencialidade requer por conseguinte, a existência e manutenção e a continuidade do serviço público a todos por ele afetados. Em função da importância dos serviços de saneamento básico, todos deveriam ter acesso a eles, ou seja, obedecendo o princípio da universalidade.

Por este princípio todo serviço público principalmente aqueles de caráter essencial, deveria estar a disposição ou atender as necessidades de toda a coletividade, contudo, isso não acontece. No que diz respeito ao acesso ao serviço essencial de abastecimento de água tratada e coleta de esgoto, pesquisas apontam para outra realidade. De acordo com os dados obtidos pelo instituto *World Wildlife Fund* - WWF-Brasil no Programa "Água para a Vida", o índice de exclusão hídrica no Brasil é demasiadamente elevado, ou seja, cerca de 40 milhões de pessoas não têm acesso a água potável. Dados obtidos através de pesquisas demonstram que em

todo o território nacional 86% dos domicílios possuem abastecimento de água (Região Sudeste: 94%, Região Sul: 91%, Região Centro-Oeste: 80%, Região Nordeste: 79% e Região Norte: 67%) e somente 49% dos domicílios têm serviços de coleta de esgotos (Região Sudeste: 71%, Região Sul: 18%, Região Centro-Oeste: 33%, Região Nordeste: 13% e Região Norte: 2%).

Ora, a idéia de universalidade vincula-se à garantia dada a todos de ter acesso a serviços que permitam usufruir um mínimo de vida social. Esta garantia também está prevista no ordenamento jurídico europeu. Trata-se do estabelecimento de um *standard* mínimo evolutivo, garantido pela União Européia como direito de todos os cidadãos (LECERF, 1999).

Em outras palavras, universalizar, conforme ensinam Faraco, Pereira Neto e Coutinho (2003, p. 10), consiste em

[...] tornar determinada categoria de serviço fruível por todos os segmentos sociais, de forma ampla e sem limitações decorrentes de condicionantes econômicas, geográficas ou culturais. Expressa o reconhecimento de que o acesso a certos serviços, em vista das características hodiernas de nossa sociedade, é imprescindível para que se tenha uma vida digna e para que o indivíduo possa ter a potencialidade de exercer plenamente sua cidadania econômica e política.

Sobre o acesso universal aos serviços de abastecimento de água, impõe o artigo 10 do Decreto nº 82.587, de 06 de novembro de 1978, que os benefícios dos serviços de saneamento básico sejam "[...] assegurados a todas as camadas sociais, devendo as tarifas adequar-se ao poder aquisitivo da população atendida, de forma a compatibilizar os aspectos econômicos com os objetivos sociais" (BRASIL, 2007).

Vale salientar ainda que em 8 de janeiro de 1997 foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos, por intermédio da Lei nº 9.433. De acordo com esta norma a água constitui-se em um bem de domínio público, recurso natural limitado, dotado de valor econômico, nesse sentido a lei estabelece:

Art. 1º - A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 2007).

Sobre a água, Fernandez e Garrido (2002, p. 58) asseguram que em virtude de sua "escassez relativa, a água bruta é, de fato, um bem econômico. E como todo bem econômico, a água tem um valor de uso e um valor de troca, além do que a água poderá pertencer a proprietários e/ou titulares que disporão de seu uso".

Além do mais, não obstante ser uma *commodity* para o consumo, a água é vista pelo legislador como fator fundamental para o desenvolvimento e elemento crucial de suporte à vida. Assim, o art. 1º, inciso III, da lei supra citada, estabelece que o abastecimento de água essencial para o ser humano tem prioridade sobre qualquer outro tipo de uso, ou seja, em condição de escassez, a prioridade deve ser dada ao abastecimento humano e à dessedentação de animais.



Com intuito de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), entidade autárquica federal, instituída pela Lei nº 9.984, de 18 de julho de 2000, que em seu artigo 2º prevê cooperação entre os integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Nesse sentido,

Art. 2º Compete ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos promover a articulação dos planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários elaborados pelas entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e formular a Política Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 2007).

No que tange as decisões alocativas de recursos, a Agência Nacional de Águas possui papel importante para que seja alcançada uma alocação mais eficiente dos recursos hídricos entre seus diversos usuários, (FERNANDEZ; GARRIDO, 2002) contribuindo assim, para a universalização dos serviços de saneamento, de forma a garantir uma oferta adequada de água de boa qualidade a população brasileira.

Voltando ao assunto que trata das características da essencialidade dos serviços públicos, nota-se que são tênues seus contornos. A Constituição Federal de 1988 aproveita-se do adjetivo mais para ressaltar o tom assistencialista de determinadas prestações a cargo do Estado do que para delimitar um conceito, haja vista que muitos poderão ser os serviços com característica de essencialidade de acordo com cada momento histórico. De regra, na essencialidade vem encartada a idéia da continuidade.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 175, parágrafo único, inciso IV, assim como a Lei de Concessões nº 8987/95 em seu art. 6º, § 1º, garantem a sustentação do serviço de forma adequada, estabelecendo a continuidade como uma das facetas da adequação. Sob o lúmen do princípio da continuidade, o serviço público deve ser prestado de forma contínua, permanente, não sendo admitidas interrupções, ressalvadas as exceções previstas na legislação, ou seja,

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, 2007, p. 80).

Na mesma trilha:

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, 2007).

Sobre a continuidade na prestação dos serviços essenciais também se manifestou o legislador ordinário ao prevê no Código de Defesa do Consumidor, especificamente no art. 22 que os "órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos" (BRASIL, 2006, p.572).

Destarte, o princípio da continuidade decorre da natureza essencial, indispensável do serviço público, bem como do interesse geral que o serviço proporciona, observando assim que a continuidade, como a regularidade e a segurança, é emanção direta do conceito de eficiência (JUSTEN FILHO, 2003).

A essencialidade dos serviços públicos vincula as pessoas que o prestam ao comando do princípio da preponderância teleológica do interesse público, que deve reger as relações jurídicas tanto da Administração pública quanto da iniciativa privada. Significa que o funcionamento do serviço deve ser contínuo, sendo admitida sua interrupção somente de forma excepcional conforme preceitua o artigo 6º, §3º, II da Lei 8987/1995.

Art. 6º [...]

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

[...]

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Neste mesmo rumo, o art. 10 da Lei nº 7.783/89 (Lei de Greve) impõe que a interrupção dos serviços de abastecimento de água somente pode ocorrer em casos extremos.

Art. 10 – São considerados serviços ou atividades essenciais:

I – tratamento e abastecimento de água; produção de distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis (BRASIL, 2006, p. 905).

Diante do que foi alinhavado até agora, e na oportunidade, é imprescindível ressaltar que a configuração de um serviço público como essencial, ou não, é variável de país para país, de época para época. Além do que não deixa

de estar presente, de modo forte, o elemento político, na medida em que se prende à visão dominante sobre a própria divisão das atividades entre o Estado e os particulares.

De toda sorte, é preciso grifar mais uma vez a natureza essencial do serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto, visto que especialmente em função dela questiona-se a interrupção do abastecimento ao usuário inadimplente.

### **3 USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO**

#### **3.1 Usuário de Serviço Público e Natureza Jurídica da Relação**

Em tese, entende-se por usuário todo sujeito que utilizar ou possa vir a utilizar o serviço público, ainda que concretamente não o faça, ou seja, será considerado usuário aquele que mesmo não utilizando diretamente os serviços estes são postos a sua disposição. Não se confunde usuário com cidadão, não se exigindo para aquele a titularidade de direitos políticos, requisitos exigidos para ser cidadão (JUSTEN FILHO, 2003, p. 549).

Da mesma forma, um usuário não é um administrado, possuindo uma condição um pouco aquém, assim, uma pessoa ainda que residente no exterior pode ser usuário do serviço público.

Ressalta-se ainda que os serviços públicos podem ser prestados de forma individual ou coletiva, a quem o fornecedor se obriga a prestar o serviço, independentemente de sua qualidade e da destinação dada ao serviço prestado. É também importante salientar que usuário não pode ser entendido como sinônimo de consumidor.

Com efeito, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 2º, conceitua o consumidor como "toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final". Explana o parágrafo único do mesmo artigo que se equipara a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que

haja intervindo nas relações de consumo. No que tange a serviço o § 2º do art. 3º do mesmo diploma legal, explica que “serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (BRASIL, 2007).

De acordo com Filomeno (2005, p. 22) consumidor

[...] na concepção jurídica, vem a ser qualquer pessoa física que, isolada ou coletivamente contrate para o consumo final, em benefício próprio ou se outrem a aquisição ou a locação de bens, bem como a prestação de serviço. Além disso, a que se equiparar a consumidor a coletividade que, potencialmente, esteja sujeito ou propensa à referida contratação. Caso contrário deixaria a própria sorte, por exemplo, o público-alvo de campanhas publicitárias enganosas ou abusivas, ou então sujeito ao consumo de produtos ou serviços perigosos ou nocivos à saúde ou segurança.

Importa destacar que, o usuário de serviços públicos nem sempre é destinatário final do serviço, razão pela qual não poderia, em princípio, ser considerado consumidor, considerando a estrita definição apresentada pelo Código de Defesa do Consumidor.

Por sua vez, Souto (2001, p. 434) explana que o usuário é "tanto o destinatário final do serviço público, como aquele que o tem como insumo, bem como o que o utiliza mediante pagamento de taxa ou tarifa, como o destinatário de serviços gerais e indivisíveis, remunerados por impostos".

É importante ressaltar que as expressões usuário e consumidor, conseqüentemente não representam o mesmo conceito jurídico. Diga-se de passagem, a própria Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º, XXXII, alude a

diplomas legais distintos para a proteção da situação de cada um. Sendo o Código de Proteção e Defesa do Consumidor voltado para a relação consumerista e a Lei de Proteção e Participação do Usuário de Serviços públicos nº 10.294/99 específica para aquelas relações decorrentes da utilização dos serviços públicos.

Entretanto, é preciso ponderar que o usuário foi equiparado ao consumidor, no que tange à sua proteção, aliás, o legislador previu de forma expressa essa proteção, conforme estabelece o art. 7º da Lei de Concessões in verbis.

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente.

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços (BRASIL, 2007).

Embora o usuário não seja sempre o destinatário final da cadeia de consumo, nada obsta a sua equiparação no tratamento dado ao consumidor (JUSTEN FILHO, 2003).

Na verdade, não se pode negar a necessidade de maior proteção aos usuários de serviços públicos, o que implica, inclusive, ampliação de seu conceito. Atualmente é possível falar-se, então, em usuário-cliente ou usuário-consumidor, ainda mais em se tratado dos usuários de serviços essenciais.

No atual modelo de Estado, caracterizado dentre outros fatores pelos fenômenos das liberalizações, privatizações e globalização da economia, há que se considerar que não basta apenas desestatizar ou delegar certos serviços públicos, os mesmos, muito embora oferecidos de forma indireta devem ser prestados com a devida eficiência.

No que se refere a proteção dos usuários de serviço públicos no ordenamento jurídico europeu por exemplo, se reporta a serviços de interesse econômico geral e obrigações de serviço público, conferindo garantias aos usuários, aliás, Marques e Moreira (2003, p. 64) aduzem que, os serviços de interesse econômico geral são a,

[...] nova versão dos tradicionais 'serviços públicos', mediante os quais os poderes públicos (Estado e municípios) garantiam a todos os cidadãos um núcleo de serviços essenciais á vida, como água, energia, transportes coletivos, telecomunicações, etc.

No mesmo ritmo acompanha o Direito Brasileiro, ao prever, *verbi gratia*, mecanismos de maior participação dos usuários, como associação de usuários, as consultas e audiências públicas.

Nota-se, de imediato, um progresso na noção de usuário e em seus direitos. O indivíduo, que antes estava a mercê de uma relação de dependência, tornou-se usuário, utilizador, beneficiário, cliente e, em muitos casos, parceiro da Administração Pública. Doravante, frente as exigências trazidas pelo embalo da reforma administrativa, será necessário melhorar a qualidade da relação entre o serviço público e o consumidor, bem como a qualidade dos produtos e serviços ofertados. Assim, o consumidor não é mais um simples sujeito da relação, usuário



versus prestador, mas, a finalidade do serviço público, a razão de sua existência (LECERF, 1999).

Ainda que antigamente o usuário fosse definido como uma pessoa abstrata, não claramente distinguida, submetida à boa vontade do prestador do serviço público, com o passar do tempo sua imagem se modificou, sobrepondo-se e por fim misturando-se com a do cliente. Sendo assim, aos poucos o prestador do serviço público procurou apreciar as necessidades de seu cliente-usuário, no intuito de melhor satisfazer os seus interesses: "o usuário se tornou assim o cliente do serviço público, ele adquiriu um reconhecimento econômico, tornando-se *consumidor*" (LECERF, 1999).

Destarte, diante da evolução da proteção do usuário, atualmente, o usuário do serviço público assumiu uma nova roupagem, agora, a de usuário-consumidor, que além dos direitos tradicionais do consumidor possui outros novos, trazidos ou reforçados pelas exigências do serviço público embalada pela reforma administrativa. Notadamente, observe-se que, com a abertura do mercado à concorrência em setores antes desenvolvidos sob regime monopolista destacando-se entre outros o setor de telecomunicações, nesse contexto passou o usuário a ter também o direito de escolher o prestador do serviço.

Diante disto, faz-se necessários averiguar, ainda, a natureza do vínculo que liga o usuário ao prestador do serviço público.

Os direitos e as obrigações do usuário do serviço público decorrem diretamente das leis e dos regulamentos, o que eleva a situação do usuário de uma simples relação a princípio contratual a uma relação estatutária, ou seja, situação jurídica eminentemente ligada por lei a Administração Pública.

A prestação do serviço público constitui-se em um direito subjetivo público, fundamentado em normas de direito público e não em um simples contrato com característica unilateral celebrado em benefício de seu titular. O alicerce da situação jurídica do usuário é normativo e não contratual (GONÇALVES, 1999).

Elucida o nobre professor Gonçalves (1999, p. 315) que, em havendo concessão,

[...] o direito à prestação de que os utentes do serviço público são titulares passa a ter como sujeito passivo o concessionário: qualquer das duas posições jurídicas (simétricas), *direito do utente e dever do concessionário, tem, portanto, uma fonte normativa.*

Vale destacar que a situação não se altera quando os serviços são prestados por concessionária ou permissionária de serviço público, ou seja, os delegados incumbidos de prestar os referidos serviços. Não assiste a prestadora de serviço público, qualquer direito de caráter contratual, assim, a Administração Pública direta, bem como as concessionárias ou permissionárias, quando na execução de serviços públicos agem em função de um direito que decorre diretamente de lei. Nesse diapasão, a prestadora do serviço não deve ser encarada como simples particular frente ao usuário, mas como gerenciador do serviço, ocupando posição equiparável a que a Administração Pública ocuparia, haja vista que atua em nome desta.

O que ocorre entre a Administração Pública ou quem lhe faça às vezes, e o usuário que solicita o fornecimento de um determinado serviço público, é um acordo de vontades sob a forma de *ato-condição*.

Frisa-se o entendimento da existência de um contrato de adesão, pelas mesmas razões que não se aceita o entendimento de que o regime jurídico que permeia a relação entre o usuário e prestador de serviço é o contratual. Dentre outros argumentos, cite-se o fato de que a admissão confunde-se com a fruição do serviço, não há sequer poder de escolha do usuário, nem por parte da Administração Pública em que o usuário tem o direito de ser admitido e nem por parte do próprio usuário, em escolher outra prestadora como ocorria até pouco tempo em relação a grande parte dos serviços públicos.

O ato-condição imposto pelas prestadoras dos serviços públicos confere ao usuário uma situação geral, pois a relação decorrente da aderência de determinado serviço passa a ser determinado por leis e regulamentos. Ocorre a manifestação unilateral do usuário no sentido de utilizar-se do serviço, nos termos das normas impostas, o que constitui um ato-condição.

A isonomia que permeia esta circunstância é mantida em seu aspecto não só de fato, como vigora a igualdade jurídica, formal, não podendo, a Administração Pública estabelecer condições diferentes para cada usuário, devendo as condições de prestação e funcionamento do serviço ser idênticas para todos obedecendo deste modo o princípio da universalidade dos serviços essenciais.

Em síntese, esta é a situação do usuário, quer efetivo, quer potencial, de todos os serviços públicos, sejam eles executados direta ou indiretamente pelo Poder Público.

Doravante, tem-se como premissa que o fato de ser o fornecimento de água tratada e coleta de esgoto verdadeiro serviço público essencial não autoriza o

entendimento de que se aplica, irrestritamente, o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece:

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, 2006, p. 575).

Diante do alinhamento ora levantado, argumenta-se que, apesar do Código de Proteção e Defesa do Consumidor ter natureza eminentemente privatista, também se aplica às relações decorrentes da prestação de serviços públicos.

O tema em apreço é polêmico, visto que, em razão de sua natureza apresenta mais de uma vertente, conforme aponta Cuellar (2003, p. 131):

Sem entrar na polemica acerca da aplicação ou não do CDC às relações relativas às prestações de serviços públicos, visto, inclusive, como destacado, que a própria Lei de Concessões determina a aplicação do CDC no que tange aos direitos dos usuários, observamos que existem quatro manifestações distintas da doutrina brasileira a respeito do tema: a) aqueles que fogem dos principais problemas relativos à aplicabilidade do CDC aos serviços públicos; b) os que defendem uma interpretação extensiva do art. 22 aos serviços *uti universi e uti singuli*; c) os que defendem uma posição extensiva mitigada, aplicando o CDC somente quando houver remuneração; d) os que defendem uma interpretação restritiva, aplicando-se o CDC em relação aos serviços prestados *uti singuli* ou mediante retribuição por tarifa ou preço público.

As atuais considerações apontam para uma outra orientação. Não se pode esquecer o regime jurídico que rege o serviço público, bem como os princípios que o norteia, sobretudo o princípio da supremacia do interesse público.

Outrossim, no que diz respeito aos interesses do usuário-consumidor não existem dois âmbitos estanques, o público e o privado. Segundo Freitas (2002, p. 199) a

dicotomia rígida entre o Direito Público e o Direito Privado já não faz o mesmo sentido de outrora em face da superação de abordagens bivalentes ou formais em lógica jurídica e, sobretudo, em virtude do superlativo fenômeno da *constitucionalização do Direito em geral*.

Desse modo, o direito do consumidor, não está atrelado absolutamente ao direito público e/ou ao direito privado, havendo situações fáticas em que as relações de consumo poderão interessar tanto ao direito privado tanto ao direito público. Na verdade, tanto um quanto o outro são instrumentos de tutela perante o Estado.

Em se tratando de relações de cunho privatista, não se põe em questão a prevalência do interesse público como subterfúgio para limitações dos direitos dos usuários.

No que tange os serviços públicos, vale considerar que

o interesse do prestador do serviço é público; o do usuário é privado. Logo, é cabível evitar que o usuário, como parte economicamente mais fraca, tenha seus interesses indevidamente sacrificados. Mas não é admissível que o interesse particular do usuário seja superposto ao interesse público (JUSTEN FILHO, 2003).

Analisando a situação dos utentes de serviços públicos de telecomunicações, constata-se que, embora o utente seja o tomador dos serviços prestados diretamente pela Administração Pública ou por seus delegados, mediante remuneração, diferencia-se do usuário de serviços privados, em razão das

peculiaridades do serviço público e porque essa relação se situa no campo do direito público, tendo em vista o interesse estatal sobre as questões relacionadas a serviços de telecomunicações (BARBOSA, 2002).

Mesmo que se admita que o usuário do serviço público esteja se transformando em um cliente, é importante destacar que há incidência cumulativa de normas do Código de Proteção e Defesa do Consumidor e de normas que regem o direito administrativo. A preponderância do direito administrativo torna a situação do usuário de serviços públicos distinta daquela do consumidor em geral, principalmente em se tratando de serviço público de abastecimento de água tratada.

## **4 SERVIÇO ESSENCIAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA: SUSPENSÃO POR INADIMPLÊNCIA E SUA REPERCUSSÃO JURÍDICA**

### **4.1 Considerando o Caráter Essencial do Serviço de Abastecimento de Água, é Possível Suspender a Prestação do Serviço por Inadimplência do Usuário?**

Em relação a questão da suspensão dos serviços públicos, é necessário indagar inicialmente acerca dos direitos dos usuários garantidos pela legislação brasileira.

Normalmente, aplicam-se aos usuários, no que diz respeito a seus direitos e obrigações, o disposto na Constituição Federal de 1988, na Lei de Concessões e no Código de Defesa do Consumidor. Além disto, existem diplomas esparsos que versam sobre a proteção e participação de usuários, como as leis relativas às diversas agências reguladoras de serviços públicos.

De acordo com o art. 175 da Constituição Federal de 1988, 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. No parágrafo único, inciso II, o dispositivo constitucional aduz que lei disporá sobre os direitos dos usuários, e no inciso IV elenca a obrigação de manter a prestação de serviço adequado (BRASIL, 2006).

Corroborando o preceito constitucional, foi editada a Lei de Concessões nº 8.987/95, posteriormente, em 24 de março de 1999, foi editada a Lei nº 9.791, que

trata da obrigatoriedade das concessionárias de serviços públicos estabelecerem ao consumidor-usuário no mínimo seis datas opcionais para o vencimento de seus débitos.

Ora, os direitos dos usuários dos serviços públicos delegados às concessionárias foram enfatizadas pelo legislador conforme se verifica na transcrição seguinte:

Art. 7º Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente;

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

Art. 7º- A. As concessionárias de serviços públicos, de direito público e privado, nos Estados e no Distrito Federal, são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de 6 (seis) datas opcionais para escolherem os dias de vencimento dos débitos (BRASIL, 2007).

Em cumprimentos às normas constitucionais que abordam a defesa do consumidor, consubstanciadas nos artigos 170, V, e art. 5º, XXXII foi editado o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, lembrando que no caso do artigo 170, encontra-se inserido no capítulo que trata dos princípios constitucionais que regem as atividades econômicas, ao passo que o artigo 5º trata dos direitos e garantias fundamentais. O texto normativo a que se refere especificamente ao consumidor, reporta-se aos direitos inalienáveis do consumidor especialmente nos arts. 5º, 6º e



7º. Assim, no inciso X, o art. 6º estabelece o direito do usuário-consumidor à eficaz e adequada prestação dos serviços públicos (BRASIL, 2007).

O art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, já citado, por sua vez, enumera as características do serviço prestado, reforçando que não é possível a interrupção dos serviços essenciais, fortificando assim, o princípio da continuidade.

Atualmente as agências reguladoras possuem importante papel em relação à proteção dos interesses dos usuários dos serviços públicos submetidos a regulação dessas agências. As normas atinentes, prevêm alguns direitos dos usuários, principalmente relacionados à qualidade e ao preço do serviço prestado, esclarecendo, em algumas hipóteses, as obrigações de universalização e de continuidade dos serviços prestados.

Neste sentido, a Lei Geral de Telecomunicações nº 9.472/97, estabelece:

art. 3º, prescreve acerca do direito de acesso aos serviços, que devem possuir qualidade padronizada e regularidade adequada, em caráter nacional (inciso I), da livre escolha do prestador (inc. II), da não sujeição à discriminação de condições e de fruição (inc. III). Diz o artigo que o acesso não pode ser interrompido, a não ser por descumprimento de relações contratuais ou débitos vinculados diretamente ao serviço de regime público (inc. VII) e prevê garantia à informação (inc. IV), direito de o usuário receber respostas às suas reclamações (inc. X), proteção à privacidade (inc. V), direito de petição (inc. XI), direito de reparação de danos (inc. XII). No art. 79, a Lei em questão trata das obrigações de universalização e continuidade do serviço público (BRASIL, 2007).

Além do mais, a norma impõe às agências a obrigação de proporcionar a participação dos usuários em seus órgãos consultivos ou deliberativos, bem como o direito de participação nos procedimentos normativos e decisórios, o que ocorre

através das consultas e audiências públicas. Lembrando ainda que as agências reguladoras possuem ouvidorias, que são órgãos responsáveis por receber e processar pedidos, denúncias e sugestões formuladas pelos usuários/consumidores.

Cumpra ressaltar, que as agências reguladoras têm competência para proteção dos usuários, inclusive por meio de atuação conjunta com os órgãos responsáveis pela proteção dos consumidores, e através de mecanismos de solução de conflitos, podendo, inclusive, aplicar sanções às empresas reguladas que desrespeitarem os direitos dos usuários.

Constata-se que, obedecendo ao mandamento constitucional, tanto o Código de Proteção e Defesa do Consumidor quanto a Lei de Concessões citam a adequação como uma das características do serviço público.

Conforme o parágrafo 1º do art. 6 da Lei de Concessões, serviço adequado é aquele que "satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (BRASIL, 2007).

Observa-se que uma das facetas da adequação do serviço público consiste na continuidade, característica indubitavelmente relacionada ao serviço público essencial.

De acordo com o que foi aduzido acima, a continuidade significa o desenvolvimento permanente, ininterrupto do serviço, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas na legislação. Ressalta-se que essas exceções estão elencadas no § 3º do art. 6º, que assim prescreve:

§ 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 (BRASIL, 2007).

De um lado a Lei de Concessões autoriza a suspensão do serviço essencial ao usuário inadimplente, de outro, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor entende que o prestador de serviço público não poderia interromper a prestação do serviço essencial, mesmo em hipótese de inadimplência, conforme aduz o art. 22. Imediatamente, de acordo com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, em relação ao serviço de abastecimento de água, serviço este extremamente essencial, sem nenhuma dúvida, há obrigatoriedade do fornecimento do serviço, mesmo quando o usuário deixar de cumprir sua principal obrigação, consistente no pagamento pela utilização do serviço.

Verifica-se, por conseguinte, estar-se diante de um conflito de interesse. Todavia, de um lado, estão o Código de Defesa do Consumidor e a essencialidade do serviço e do outro a possibilidade de corte em virtude do inadimplemento, considerando o interesse coletivo.

Constata-se, também, que, na hipótese de o serviço ser prestado em virtude de concessão ou permissão, há que se verificar se o art. 6º, §3º, II da Lei de Concessões ora citada, que não qualifica como descontinuidade do serviço público sua interrupção, quando por inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade.

A essência da questão está, visivelmente relacionado a um conflito aparente de princípios fundamentais. Por um lado, há objetivos de saúde pública, higiene pública e sobrevivência com dignidade. De outro lado, há o princípio da prevalência do interesse público e a continuidade da prestação do serviço público para a coletividade.

Referindo-se ao princípio da prevalência do interesse público, há que se notar uma inversão de fatores. Quando se diz que um serviço é essencial, ou seja, baseado nos princípios da higiene pública, saúde pública e dignidade da pessoa humana, não poderia haver em hipótese nenhuma o corte ou suspensão do serviço público de fornecimento de água tratada. Por outro lado, deve ser também considerado que o inadimplemento em massa de um serviço deste porte levaria a uma crise generalizada do sistema, o que acarretaria sem dúvidas em um enorme prejuízo na prestação do serviço, comprometendo ainda mais a saúde e higiene públicas.

O princípio do interesse público, conforme Canotilho (2002, p. 179), consiste em um princípio constitucional impositivo no qual "subsumem-se todos os princípios que, no âmbito da constituição dirigente, impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins de execução de tarefas. São, portanto, princípios dinâmicos, prospectivamente orientados." É, enfim, princípio diretivo fundamental. Logo, é um princípio que se impõe ao administrador público a fim de assegurar a realização da tarefa a que lhe incumbe, usando dos meios necessários para tanto.

Igualmente, a sociedade, ao escolher um serviço público como essencial, percebem que este serviço deve sempre ser prestado para toda a coletividade.

Nessa medida, a essencialidade é mais um assunto para que se exija eficazmente o pagamento para manutenção do serviço a todos, do que um motivo para consentir-se com o inadimplemento.

Vale destacar que o serviço de fornecimento de água é condição vital atribuída ao Estado, enquanto garantidor e executor dos interesses sociais. A não possibilidade de suspensão do serviço para usuário inadimplente poderia acarretar previsível inadimplência em massa, colocando em risco a viabilidade da prestação do serviço em questão.

Ou seja, não é porque o serviço público examinado é essencial que deva ser prestado gratuitamente ou submetido a inadimplência indiscriminada. É justamente por ser o serviço público essencial, que não se pode permitir a inadimplência, que de forma generalizada pode culminar na não prestação do serviço.

Conforme parâmetros estabelecidos pelo art. 6º, § 3º, II, da Lei nº 8.987/95, a interrupção por inadimplemento é possível desde que "considerado o interesse da coletividade". Nessa medida, percebe-se ser o interesse da coletividade sobreposto ao interesse individual do utente inadimplente (BRASIL, 2007).

Deste modo, entende-se que mesmo se considerando a natureza essencial da atividade envolvida, o art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor deve ser interpretado em consonância com a Lei de Concessões e com o regime de direito público que rege a relação existente entre o usuário e o prestador do serviço, seja administração pública direta ou quem lhe faça as vezes.

A doutrina e a jurisprudência encontram-se divididas sobre o tema, a corrente majoritária compreende que há necessidade de manter-se o serviço público essencial, mesmo em caso de inadimplência do usuário, para proteção da saúde pública e dignidade da pessoa humana (GROTTI, 2006).

Importante destacar que embora seja temerária a discussão sobre o tema, segundo a opinião dominante não é possível a suspensão de serviços essenciais, tendo como escopo forçar o usuário inadimplente a pagar seus débitos. Salienta-se, inclusive, que a prestadora do serviço público deve utilizar os instrumentos jurídicos adequados para efetuar a cobrança dos valores devidos pelo usuário (CUÉLLAR, 2003).

Por ser a água um bem essencial a vida, e seu fornecimento subordinado ao princípio da continuidade, a interrupção do serviço ao usuário inadimplente consistiria em ameaça vida, à saúde pública e à dignidade da pessoa humana, o que desta forma impediria o corte.

Além do mais, conforme as decisões aludidas adiante, a suspensão do fornecimento do serviço causaria constrangimento ao usuário, o que viola o art. 42 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor que remata: “na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça” (BRASIL, 2007).

Conforme o entendimento jurisprudencial majoritário, no caso específico de fornecimento de água tratada não se aplica o inciso II, do § 3º do art. 6º da Lei nº 8.987/95, por não se tratar de interesse individual, mas de saúde pública, mudando o foco que a princípio seria de interesse individual para interesse coletivo. Desta

forma eleva-se o interesse aos princípios da saúde e higiene públicas, dignidade da pessoa humana etc (JUSTEN FILHO, 2003).

Nesta mesmo sentido expressa Carazza (1999)

[...] O fator desencadeante do serviço público não é o pagamento que a pessoa por ele alcançada faz ao Estado, mas exclusivamente a lei, que determina sua prestação. Com ou sem pagamento de taxa, o Estado não pode eximir-se de, em cumprimento à lei, prestá-lo.

[...] Por este motivo, a nosso ver, o não pagamento, v.g., da taxa de água não autoriza o corte no fornecimento, pela pessoa que presta este serviço público. Ela deverá valer-se de outros meios jurídicos, como, p. ex., da execução fiscal, para receber o tributo vencido e não pago. Não poderá, no entanto, deixar de prestar, em favor de contribuinte inadimplente, o serviço público de fornecimento domiciliar de água potável, que, justamente porque serviço público tem por mola propulsora a lei, e não o pagamento da taxa.

Observa-se que de acordo com o princípio da continuidade ou permanência dos serviços públicos, os mesmos devem ser prestados de forma contínua e ininterrupta. A grande discussão levantada a respeito deste princípio é se é possível ou não a suspensão do fornecimento de um serviço público essencial em caso de inadimplemento do consumidor, com por exemplo o fornecimento de água. Ademais, o posicionamento da doutrina no que tange a este assunto encontra-se dividido, uma parte defende que não é possível a suspensão em hipótese alguma, enquanto a outra parte defende que em alguns casos como o de inadimplemento é possível a suspensão (MONEDA, 2006).

Todavia, sobre a esta discussão a jurisprudência de forma esmagadora tem se manifestado no sentido da impossibilidade do corte, conforme exemplos de alguns julgados:

A Companhia Catarinense de Água e Saneamento negou-se a parcelar o débito do usuário e cortou-lhe o fornecimento de

água, cometendo ato reprovável, desumano e ilegal. Ela é obrigada a fornecer água à população de maneira adequada, eficiente, segura e contínua, não expondo o consumidor ao ridículo e ao constrangimento. (STJ- 1ª Turma, Recurso Especial nº 201.112-SC, Relator: Min. Francisco Falcão, julg. em 20.04.99.)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. LIMINAR RESTABELECEDORA DA ENERGIA. O corte de energia elétrica somente pode ser efetuado quando ocorrerem situações gravíssimas, com bastante cautela, por ser um dos bens essenciais à vida. (TJDFT- 1ª Turma Cível, Agravo de Instrumento nº 820497, Relator: Des. Paulo Evandro. Acórdão nº 97106, publ. em 27.08.97).

É ilegal a interrupção no fornecimento de energia elétrica, mesmo que inadimplente o consumidor, à vista das disposições do Código de Defesa do Consumidor que impedem seja o usuário exposto ao ridículo. 2. Deve a concessionária de serviço público utilizar-se dos meios próprios para receber os pagamentos em atrasos (STJ contidas no RESP 122.812/ES 1ª Turma, unânime. REsp 122.812/ES, rel. Min. Milton Luiz Pereira, julg. em 05/12/00).

Contrariamente às decisões acima exemplificadas, aqueles que admitem a suspensão do fornecimento de serviço essencial ao usuário inadimplente argumentam, que uma vez respeitadas às normas pertinentes, ou seja, relativas à necessidade de se dar ciência ao usuário acerca da iminente suspensão, o corte do serviço configura exercício regular de direito (CUÉLLAR, 2003).

Destarte, para aqueles que se posicionam dessa forma, se o usuário não cumprir com sua principal obrigação, ou seja, o pagamento pelo uso do serviço, será legítima a suspensão ou interrupção do fornecimento pelo prestador, que não é obrigado a prestar o serviço gratuitamente. Partindo desse pressuposto não haveria, portanto, violação a direitos do usuário.

Ressalta-se, além disso, que a não interrupção em casos de inadimplência do usuário poderia eventualmente prejudicar o funcionamento regular e contínuo do serviço para todos os usuários.



Analisando a suspensão do serviço de energia elétrica em casos de inadimplência por parte do usuário, constata-se que o serviço em questão consiste em uma relação bilateral, ou seja, a garantia de continuidade do fornecimento do serviço deve necessariamente corresponder à continuidade no pagamento do preço tarifado. Sendo a obrigação de pagamento pelo usuário do preço fixado na tarifa condição inerente ao direito de usufruir o serviço colocado à sua disposição, nesse sentido, a omissão do pagamento autorizaria a descontinuidade da prestação, mediante aviso prévio, conforme dispõe o art. 6º, § 3º da Lei nº 8.987/95 (TÁCITO, 2000).

Caso contrário, estar-se-ia autorizando a mora do usuário, e que sem dúvida acarretaria o comprometimento da manutenção do serviço. Afirma ainda o autor que, uma vez observados os requisitos legais e regulamentares, dentre os quais o aviso prévio, a suspensão do fornecimento pelo inadimplemento das obrigações do usuário-consumidor "seja quanto ao pagamento da tarifa, seja quanto à observância das normas próprias das instalações de uso, é exercício regular de direito por parte do fornecedor de energia" (TÁCITO, 2000, p. 398).

Destarte, finaliza o nobre jurista que a obrigação de prestar o serviço regular e contínuo e a obrigação de pagar pelo serviço são obrigações vinculadas e que

A regra do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, visando a garantir a prestação de *serviços contínuos*, não pode, obviamente ser entendida como a admissibilidade de *serviços gratuitos*, em detrimento da elementar estabilidade financeira da concessão, que é objeto de lei, ou seja, de norma de igual hierarquia (TÁCITO, 2000, p. 398).

Igualmente entendimento decorre da análise sobre possibilidade da suspensão do serviço público:

Tratando-se, por exemplo, de serviços prestados sob o regime de remuneração tarifária ou tributária, o inadimplemento pode determinar o corte do fornecimento do produto ou serviço. A gratuidade não se presume e o Poder Público não pode ser compelido a prestar serviços públicos ininterruptos se o usuário, em contrapartida, deixa de satisfazer suas obrigações relativas ao pagamento (GRINOVER, 1995, p. 141).

Sobre a suspensão do fornecimento de serviço essencial cita-se os seguintes acórdãos:

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. FORNECIMENTO DE ÁGUA TRATADA. CORTE EM RAZÃO DE NÃO PAGAMENTO. POSSIBILIDADE. AGRAVO PROVIDO POR MAIORIA. Contando os usuários de água tratada, que recebem via encanamento em suas residências, com torneiras públicas, tarifa social e a possibilidade de suspensão de pagamento por seis meses, em caso de desemprego, justifica-se o corte desse fornecimento quando os usuários timbrem em não pagar pela utilização dessa comodidade, já que dispõem de outros meios para a satisfação de suas necessidades desse líquido. O corte no fornecimento, nesse caso, não se põe em 31 testilha com os arts. 6º, X e 22, do Código de Defesa do Consumidor, e 196, da Constituição Federal (Lei 7.347/ 85, arts. 2 e 12). (TJPR. 5a Câmara. Civ. Relator: Des. Antônio Gomes da Silva. Acórdão nº 3.631, julg. em 30.03.99).

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - CORTE DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA - ATRASO NO PAGAMENTO PELO USUÁRIO - RECURSO PROVIDO. É legítima a suspensão do fornecimento de energia elétrica a prédio cuja conta encontra-se em atraso. (TJPR. 1a Câmara. Cível. Acórdão nº 10669. Relator: Juiz Conv. Campos Marques, publ. em 06.02.95).

Ação de indenização-Concessionária de serviço telefônico - Bloqueio de linha Suspensão da prestação dos serviços, por não pagamento das contas mensais. Admissibilidade. Inadimplemento do usuário. Previsão contratual e legal. Inexistência de ofensa a qualquer direito. Sentença reformada. Apelo provido. Recurso adesivo prejudicado. (TAPR. 7ª Câmara. Cível; Apelação Cível nº 0189486-2- Londrina-PR; Relator: Juiz Abraham Lincoln Calixto; julg. em 29.10.2002).

Constata-se no caso em voga, que o fundamento principal no qual estão estribados aqueles que se posicionam favoravelmente a interrupção do serviço por inadimplência do usuário consiste na necessidade de interpretação conjunta do art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor e dos arts. 6º e 7º da Lei de Concessões.

Desta forma, em virtude da finalidade pública da atividade, a suspensão do serviço público essencial seria legítima, como forma de possibilitar a manutenção do serviço aos demais usuários. Não consistindo em coação com o intuito de forçar o usuário a pagar os débitos que possui junto ao prestador do serviço.

Diante da discrepância apresentada está à visão ideológica que se tem do Estado, imagina-se poder atribuir a ele uma infinita quantidade de responsabilidades, sem uma necessária fonte de arrecadação equivalente, levaria inexoravelmente a bancarrota. No limite da concepção das funções do Estado, pode-se afirmar que o serviço de abastecimento de água tratada é verdadeira função do Estado. Porém, nesse caso, seria necessário remanejar todo o sistema, vigente, impondo-se à Administração Direta a prestação do serviço.

Nesse mesmo sentido, é clara a lição de Freitas (2002, p. 33):

Defende-se, assim, uma postura jusfilosófica que preconiza um Estado essencial, sem significar um Estado reduzido. Ao revés, longe de um Estado mínimo assim como do Estado máximo, o Estado essencial busca ter o tamanho viabilizador do cumprimento de suas funções, nem mínimas, nem máximas, simplesmente essenciais.

Entremeio, a toda discussão ora levantada o que se pode perceber ante o alinhamento de idéias sobre o tema é que existe um paradoxo, pois ao mesmo

tempo que se diz ser meio de execução forçada o corte no fornecimento do serviço público essencial, por ser uma prerrogativa da Administração Pública segundo seu regime e a lei de regência do sistema. Por outro lado e segundo a corrente majoritária, exige-se do prestador de serviço público essencial a continuidade incondicional do serviço, mesmo diante da impossibilidade de cobrar o crédito.

Obviamente, não se defende aqui atitudes indiscriminadas nem por parte do Estado e nem por parte do usuário, este, por sua vez, não deve ficar na posição passiva e exigindo desmensuradamente do Poder Público em benefício próprio.

Cumpra ao Estado, dentro de certos parâmetros normativos, como do próprio art. 22 do Código de Proteção de Defesa do Consumidor, prestar de forma adequada o serviço público, entre outros deveres, e mantê-lo para a coletividade como um todo, fazendo cumprir assim o princípio da universalidade. Nesse diapasão, a continuidade dos serviços essenciais deve ser entendida em um aspecto mais amplo, ainda mais quando se faz uma interpretação sistemática, à luz do art. 6º, § 3º, II da Lei nº 8.987/95.

Por conseguinte, na tentativa de conciliar os dois valores aparentemente contraditórios, ou seja, de um lado o interesse coletivo, e do outro o interesse individual, ventilado por princípios fundamentais como dignidade da pessoa humana e meio ambiente ecologicamente equilibrado, valores inatingíveis sem um devido serviço de abastecimento de água. É imprescindível que as prestadoras de serviço público de abastecimento de água utilizem a suspensão do referido serviço somente em situações extremas. Mesmo o corte em virtude de inadimplemento deve ocorrer excepcionalmente, analisando-se a situação concreta do usuário e somente após a concessão de prazos para pagamento e/ou defesa.

Todavia, é necessário que os princípios vinculados à essencialidade do serviço, sejam eles o princípio da universalidade e o princípio da continuidade, em especial sejam respeitados, sendo importante garantir a todos o oferecimento e a manutenção do serviço de abastecimento de água, como proteção, em última análise, do princípio da dignidade da pessoa humana. Para tanto, devem ser previstos meios que garantam que todos tenham acesso ao serviço em questão. Isto pode se concretizar, *verbi gratia*, através do equilíbrio na fixação das tarifas, por intermédio da previsão de tarifas mínimas ou com a adoção de mecanismos tendentes a suprir a impossibilidade de os mais pobres custearem estes serviços.

Vale ressaltar no que se refere ao tema em comento, algumas medidas já estão sendo adotadas pelas concessionárias de serviços públicos de abastecimento de água, como a previsão de uma tarifa social, ou seja, reduzida, para usuários carentes, conforme a renda familiar; o estabelecimento de tarifas e prazos diferenciados para desempregados e algumas hipóteses de custeio por parte do poder público, aliás, em alguns municípios brasileiros a administração pública local subsidia o fornecimento de água tratada, arcando com os custos das torneiras comunitárias, torneiras colocadas à disposição da comunidade em determinados bairros carentes (CUÉLLAR, 2003).

Outra forma de atender ao princípio da universalização e de se evitar o corte do fornecimento do serviço de abastecimento de água em caso de inadimplemento, sem alterar o equilíbrio contratual firmado entre o poder público e a prestadora do serviço, poderia consistir na assunção da responsabilidade pelo pagamento dos débitos dos usuários mais carentes pelo poder público ou mesmo na criação de um fundo de universalização.

Diante deste caso, Souto (2001, p. 425) recomenda que o poder concedente pague o concessionário, após um período fixado no contrato, para que não haja um desequilíbrio econômico contratual, "sub-rogando-se nos direitos deste em face do usuário, dele cobrando em juízo; assim, atende-se ao interesse público e à dignidade do consumidor".

Destaca-se também, que a suspensão do fornecimento de água somente deveria ser concretizada em caso de inadimplemento, após a concessão de prazos para defesa ou pagamento e a oportunidade para negociação com a prestadora do serviço para obtenção de parcelamento do débito, como ocorre por exemplo no Estado do Paraná, tendo em vista que a SANEPAR "Companhia de Saneamento do Paraná" respeita alguns requisitos antes de proceder à suspensão do serviço com atraso de 15 (quinze) dias há a notificação do usuário para que efetue o pagamento ou apresente defesa; com 30 (trinta) dias de atraso, faz-se a suspensão ou lacre, e nova notificação para que o usuário regularize o pagamento ou se defenda; em mais de 30 (trinta) dias, se ainda não foi efetuado o pagamento, faz-se a supressão do serviço, com a retirada do medidor de consumo de água. Posteriormente, dependendo do valor do débito do usuário, a SANEPAR propõe ação de cobrança (SANEPAR, 2007).

No mesmo sentido agências reguladoras de serviços públicos têm se manifestado, ao se referir aos direitos dos usuários. A Agência Nacional de Energia Elétrica, "ANEEL" dispôs na Resolução nº 456, de 29.11.2000, a necessidade de comunicação formal prévia do consumidor acerca da suspensão do fornecimento de energia elétrica, por falta de pagamento (BRASIL, 2007).

Ora, o que se pode propor é que seja mantida em poder da prestadora do serviço público certas prerrogativas, haja vista que esta faz a vez do Estado na execução do serviço público. Já com relação a suspensão ou a interrupção do serviço essencial de abastecimento de água tratada deve ser repensado, por se tratar de conflitos de interesses extremamente importantes para o Estado.

Desta forma, a suspensão do serviço público, em caso de mora do usuários é, em princípio, válida. Note-se, porém, que no caso de serviços públicos essenciais, como o abastecimento de água tratada, há que ser considerada certa especialidade, ou seja, devendo ser sempre advertido o usuário, por escrito, com uma antecedência mínima, justificando o motivo e informando-o dos meios de que dispõe para evitar a suspensão bem como para a retomada do serviço. Contudo, é preciso levar em consideração a situação econômica do usuário, utilizando-se a suspensão do fornecimento de água somente em último caso.

Considerando a natureza essencial do serviço público de abastecimento de água, o que de plano se permite dizer que se trata do serviço mais essencial de todos, numa escala comparativa entre os serviços públicos, considerando que está ligado a questões vitais para a subsistência humana além de higiene e saúde públicas.

Desta forma, entende-se que a interrupção do abastecimento de água por inadimplência, somente será possível nas hipóteses em que forem respeitados os direitos dos usuários, através da concessão de prazos para defesa e/ou pagamento, sempre observando a situação econômica e social do usuário inadimplente, e que também seja flexibilizada a negociação, dando ao inadimplente condições

favoráveis, através da fixação de prazos, descontos e medidas que favoreçam os desempregados e os mais pobres.

Não podendo esquecer, que é de fundamental importância que sejam constituídas garantias para que haja prestação do serviço aos mais necessitados, oportunizando a todos o direito a um serviço público mínimo vital.

Aliás, o art. 1º da Constituição Federal de 1988 inaugura o título que trata dos princípios fundamentais, como se não bastasse a preocupação do legislador constitucional destacar a dignidade da pessoa humana como fundamento para um Estado Democrático de Direito, demonstrou também uma inquietação em relação ao cumprimento dessa garantia inserindo no art. 225 do referido diploma o meio ambiente equilibrado como fator essencial para uma vida saudável *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

[...]

III – a dignidade da pessoa humana;

[...]

Art. 225 Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se o Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(BRASIL, 2006. p. 43- 88, *grifos nosso*).

Ademais, são estes requisitos básicos previsto na Carta maior de 1988, além de outros previstos na legislação esparsa que possibilitam ao cidadão desfrutar de uma vida saudável e uma ótima qualidade de vida, o que impõe ao Estado o dever, a obrigação de por intermédio de suas agências e órgãos garantir tais direitos, o que inclui obviamente o serviço essencial de abastecimento de água tratada.



Importa destacar que sobre o tema regulação do setor de saneamento básico, Marques Neto (2005) assinala:

O segundo problema, central em termos regulatórios, se refere à interrupção dos serviços por falta de pagamento. Tal questão deve ser tratada em observância às decisões jurisprudenciais (inclusive do STF) e deve considerar, isoladamente, a) o serviço de esgoto em separado do serviço de abastecimento d'água; b) a essencialidade do serviço para a saúde pública; c) a situação econômica e os indicadores de desemprego da região. Neste sentido, podem ser desenvolvidos mecanismos de crédito tarifário, de períodos de moratória, bem como o procedimento prévio ao desligamento do serviço. Na Inglaterra, a questão tem sido resolvida com o estabelecimento de condições especiais de pagamento para "grupos vulneráveis de usuários": grandes famílias, com renda baixa, e usuários em condições médicas que requerem uso de grande volume de água. Outra questão a ser tratada é a vedação de subsídios cruzados. Neste sentido, pode-se cogitar que a concessão venha a ser onerosa e que o ônus pago reverta para um fundo de tarifa social, a ser aplicado na cobertura de déficits tarifários e no financiamento da inadimplência, evitando que tais encargos recaiam sobre a concessionária, o que pode inviabilizar o negócio.

Verifica-se, a partir deste estudo a carência e um melhor aprimoramento da legislação brasileira em relação ao saneamento básico compreendendo também os direitos dos usuários com relação aos serviços como os de abastecimento de água, a fim de somente se admitir a suspensão dos mesmos em casos extremamente inevitáveis, porém em todo caso, deve-se viabilizar a universalização e a continuidade da prestação do serviço.



## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo objetivou analisar a ilegalidade no corte do serviço essencial de abastecimento de água, por inadimplência do usuário, tendo em vista o caráter essencial que o referido serviço representa para a vida do ser humano.

Com o surgimento da sociedade organizada chamada de Estado, surge também o seu compromisso junto aos administrados que cedem parcela do seu poder àquela entidade para receber em troca sua proteção, que virá através dos serviços públicos postos a sua disposição, bem como a proteção específica à vida do cidadão, neste particular cita-se os serviços públicos de caráter essencial, inclusive o de abastecimento de água.

Todavia, a prestação dos serviços públicos, sob o regime jurídico publicístico, submete-se aos princípios deste regime que objetiva garantir a satisfação das necessidades coletivas e, por conseguinte, o adequado funcionamento destes serviços para os usuários, sendo vários os princípios que regem a administração pública e, por conseguinte, os serviços públicos.

O artigo 37 da Constituição federal introduziu no ordenamento jurídico os princípios gerais da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, inserido pela Emenda Constitucional n.º 19/98, o princípio da eficiência (BRASIL, 2006).

Em relação aos serviços essenciais, estes possuem proteção especial trazida primeiramente no arcabouço do artigo 37 da Constituição Federal de 1998, além da proteção específica auferida pelo Código de Defesa e Proteção ao

Consumidor, que em seu artigo 22, determina que Administração Pública é obrigada à fornecer na prestação de serviço público, um serviço adequado, eficiente, seguro e contínuo, na hipótese de serviço essencial.

A adequação, eficiência e segurança da prestação do serviço público, são atributos inerentes a todo e qualquer serviço prestado ao consumidor. Apenas quis o legislador enfatizar uma exigência requerida a todo serviço, principalmente por se tratar de serviços de ordem pública.

Nesta esteira, verifica-se, a partir deste ensaio a necessidade de melhor aprimoramento na legislação brasileira, no que tange aos serviços públicos essenciais, de saneamento básico e abastecimento de água, com intuito de somente se admitir a suspensão dos serviços em casos extremamente inevitáveis, todavia em todo caso, deve-se viabilizar a universalização e a continuidade da prestação do serviço.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Tutela dos Estados sobre as Águas. In: Freitas, Vladimir Passos (Org.) *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. Curitiba: Juruá, 2000.

BARBOSA, Sandra Pires. **O Usuário de Telecomunicações**. *RDA*, Rio de Janeiro, n. 227, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 13, abr./maio 2002. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 12 set. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2003.

BRASIL, **Texto integral da Lei 7.783/89**. Disponível em: <[www.faeq.com.br/comissoes/assfund/legislacao/LEI%207783%2089.doc](http://www.faeq.com.br/comissoes/assfund/legislacao/LEI%207783%2089.doc)>. Acesso em 28 de set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Texto integral da Lei 8.080/90**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8080.htm>>. Acesso em 08 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Texto integral da Lei 8.080/99**. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1990/8080.htm>>. Acesso em 10 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Texto integral da Lei 8.987/1995**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987.htm)>. Acesso em 11 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Texto integral da Lei 9.433/97**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9433.htm>>. Acesso em 11 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Texto integral da lei 9.472/1997**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9472.htm>>. Acesso em 16 out. 2007

\_\_\_\_\_. **Texto integral da Lei 9.984/2000**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm)>. Acesso em 11 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Texto integral do decreto 82.587/78**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/decreto/D82587.htm>>. Acesso em 11 set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Alçada do Paraná**. 7ª Câmara Cível; Apelação Cível nº 0189486-2- Londrina-PR; Relator: Juiz Abraham Lincoln Calixto; julg. em 29.10.2002.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Paraná**. 1ª Câmara Cível. Acórdão nº 10669. Relator: Juiz Conv. Campos Marques, publ. em 06.02.95.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Justiça do Paraná**. 5ª Câmara Cív. Relator: Des. António Gomes da Silva. Acórdão nº 3.631, julg. em 30.03.99.

BRASIL, BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução 456 de 29 de novembro de 2000**. Disponível em: <[www.celg.com.br/RIG/Contrato%20de%20Ades%E3o.doc](http://www.celg.com.br/RIG/Contrato%20de%20Ades%E3o.doc)>. Acesso em 16 de out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça de Santa Catarina**- 1ª Turma, Recurso Especial nº 201.112-SC, Relator: Min. Francisco Falcão, julg. em 20.04.99.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça do Espírito Santo**. 1ª Turma, unânime. REsp 122.812/ES, rel. Min. Milton Luiz Pereira, julg. em 05/12/00.

\_\_\_\_\_. **Texto integral da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990**: Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8078.htm>>. Acesso em 08 de set. 2007.

\_\_\_\_\_. BRASIL. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios** - 1ª Turma Cível, Agravo de Instrumento nº 820497, Relator: Des. Paulo Evandro. Acórdão nº 97106, publ. em 27.08.97.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito constitucional** - 5º ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CARAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 19. ed., rev. ,e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

CUÉLLAR, Leila. Serviço de abastecimento de água e a suspensão do fornecimento. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 1, n. 3, jul./set. 2003.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Princípios Constitucionais da Proteção das Águas**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, n. 7, 2003.

DALLARI, Adilson Abreu. **O Uso do Solo Metropolitano**. *RDP*, São Paulo, nº. 14, 1970.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**: trabalho relacionado com as investigações de I.h. morgan. Tradução de Leandro Konder. 17. ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005.

FABRIZ, Daury Cesar. **A estética do direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

FARACO, Alexandre Ditzel; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Universalização das Telecomunicações no Brasil**: uma tarefa inacabada. *RDPE*, Belo Horizonte, 2003.

FERNANDEZ , José Carrera; GARRIDO, Raymundo José. **Economia dos Recursos Hídricos**. Salvador: EDUFBA, 2002.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FREITAS, Juarez. **Regime dos Serviços Públicos e a Proteção dos Consumidores**. In: MODESTO, Paulo; MENDONÇA, Oscar (Coord.) *Direito do Estado - Novos Rumos*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. rev. e atual São Paulo: Saraiva, 2003.

GONÇALVES, Pedro. **A Concessão de Serviços Públicos**. Coimbra: Almedina, 1999.

GRAF, Ana Cláudia Bento. **Direito da Água: Água, bem mais precioso do milênio: o papel dos Estados**. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero12/artigo7.pdf>>. Acesso em 10 set 2007.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRAU, Eros. **Saneamento Básico**. Serviço público estadual e municipal. Contrato administrativo entre Sabesp e Município. Concessão não ordinária. *RTDP*, São Paulo, n. 9, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Comentado pelos autores do Anteprojeto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

GROTTI, Dinorá. **As Agências Reguladoras**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Número 6. maio/ junho/ julho 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-6-MAIO-2006-DINORA.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviços Públicos**. Dialética, São Paulo, 2003.

LECERF, Michel. **Droits des Consommateurs et Obligations des Services Publics**. Paris: Éditions d'Organisation, 1999.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A nova regulamentação dos serviços públicos**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, fevereiro, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 21 de set. 2007.

MARQUES, Maria Manuel Leitão; MOREIRA, Vital. **A Mão Invisível: mercado e regulação**. Coimbra: Almedina, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malhares, 1993.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MONEDA, Willian Arthur. **Limites ao princípio da continuidade do serviço público**. 2006. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1348>>. Acesso em: 18 set. 2007.

SANEPAR. **Companhia de Saneamento do Paraná**. Disponível em: <<http://www.sanepar.com.br/>>. Acesso em: 16 out. 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

TÁCITO, Caio. **Consumidor** - falta de pagamento - corte de energia. *RDA*, Rio de Janeiro, n. 21 9, p. 398-399, 2000.

TÁCITO, Caio. **Consumidor** - falta de pagamento - corte de energia. *RDA*, Rio de Janeiro, n. 21 9, p. 398-399, 2000.

WWF-Brasil. **Água e Saneamento**: Programa Água para a Vida. Agosto, 2007. Disponível em: <[http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/meio\\_ambiente\\_brasil/agua/campanha\\_agua/agua\\_e\\_saneamento/index.cfm](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/meio_ambiente_brasil/agua/campanha_agua/agua_e_saneamento/index.cfm)>. Acesso em: 11 set. 2007.