

---

**O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À ÁGUA E A INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL AO CONSUMIDOR INADIMPLENTE****THE FUNDAMENTAL RIGHT OF ACCESS TO WATER AND THE INTERRUPTION OF THE POTABLE WATER SUPPLY SERVICE TO THE INADIMPLY CONSUMER.**Ilton Garcia da Costa<sup>1</sup>  
Caroline Gomes de Mello<sup>2</sup>**RESUMO**

O presente estudo procura analisar os fundamentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro que autorizam o reconhecimento do acesso à água tratada como um direito fundamental, sendo o serviço público de abastecimento de água o principal instrumento para a efetivação deste direito. Constatou-se que o direito de acesso à água tem sido, equivocadamente, negado pelos tribunais brasileiros quando reconhecem a legalidade da suspensão ou interrupção dos serviços de abastecimento de água. As decisões dos tribunais têm valorizado a legislação brasileira que autoriza o corte nos serviços públicos essenciais, fazendo prevalecer o direito patrimonial das concessionárias em detrimento da proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais. Adotou-se o método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica e legislativa a fim de demonstrar a importância de elevar a água a nível de direito fundamental, para posteriormente, verificar que a manutenção dos serviços públicos de abastecimento de água mesmo diante do inadimplemento do usuário é medida que se impõe para a preservação da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, assegurando-se à concessionária o direito de ação para a cobrança e satisfação do seu crédito.

**Palavras-chave:** Acesso à Água. Direito Fundamental. Dignidade Humana. Serviço Público Essencial. Interrupção.

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP, Professor do Programa de Doutorado, Mestrado e Graduação em Direito da UENP – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Avaliador de IES e Curso do MEC INEP, Membro do Comitê de Área da Fundação Araucária de Apoio a Pesquisa do Estado do Paraná, líder do Grupo de Pesquisa em Constitucional, Educacional, Relações de Trabalho e Organizações Sociais – GPCERTOS da UENP, Mestre em Administração pelo UNIBERO, ex Vice Presidente da Comissão de Ensino Jurídico da OAB SP, ex Presidente da Comissão de Estágio da OAB SP, membro da Comissão de Direito Constitucional e Com. de Liberdades Religiosas, ex Diretor de Planejamento e Controles de Banco, Especialista em Formação Profissional – Alemanha, Especialista em Finanças, Matemático, Advogado. Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP – Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0093-161X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0959097128095664> E-mail: [iltoncosta@uenp.edu.br](mailto:iltoncosta@uenp.edu.br)

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Especialista em Direito Processual do Trabalho e Direito do Trabalho. Analista Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Integrante do Grupo de Pesquisa em Constituição, Educação, Relações de Trabalho e Organizações Sociais da Uenp-GPCERTOS. Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6178-2689> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2762638655148845> E-mail: [carolinemello@trt15.jus.br](mailto:carolinemello@trt15.jus.br)

## ABSTRACT

The present study seeks to analyze the grounds foreseen in the Brazilian legal system that authorize the recognition of access to treated water as a fundamental right, and the public water supply service is the main instrument for effective this right. It is noted that the right of access to water has been wrongly denied by the Brazilian courts when they recognize the legality of the suspension or interruption of water supply services in the event of user default. The decisions of the courts have valued the Brazilian legislation that authorizes the cut in essential public services, prevailing the patrimonial right of the concessionaires holders of public services to the detriment of the protection of the dignity of the human person and fundamental rights. The deductive method was adopted, based on bibliographic and legislative research in order to demonstrate the importance of raising water at the level of fundamental right, and later, to verify that the maintenance of public water supply services even in the face of user default is a measure that is imposed for the preservation of the dignity of the human person and of fundamental rights, assuring the concessionaire the right of action for the collection and satisfaction of your credit.

**Keywords:** Access to Water; Fundamental Right; Human Dignity. Essential Public Service; Interruption.

## INTRODUÇÃO

A água é elemento constitutivo da vida, indispensável para a sobrevivência não apenas da espécie humana, mas de todos os seres vivos em geral. Mesmo diante de tal importância, estima-se que existem no mundo, aproximadamente, dois bilhões de pessoas que não dispõem do acesso seguro à água com condições mínimas para o consumo, segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

No Brasil esse cenário não é diferente. Muitos brasileiros ainda convivem com a dura realidade da falta do acesso à água potável ou com acesso a serviços precários que não atendem as necessidades básicas de um ser humano. De igual forma, como consequência, muitos deles morrem anualmente por doenças relacionadas à falta de água tratada.

O acesso à água potável é, absolutamente, necessário para a garantia da existência humana com dignidade, razão pela qual deve ser reconhecido como um direito que precisa estar amparado pela ordem jurídica, sob o status de norma fundamental.

Embora a Constituição não contemple expressamente o direito de acesso à água potável em seu texto, o presente artigo busca analisar os fundamentos utilizados para reconhecer o acesso à água como um direito fundamental de todos, gerando, por consequência, ao Estado

o dever de adotar medidas administrativas ou legislativas necessárias à concretização deste direito, dentre as quais destaca a prestação de serviço público de abastecimento de água potável.

O serviço público de abastecimento é o principal instrumento utilizado para garantir a efetividade do direito de acesso à água potável, considerado, nos dias atuais, um serviço público essencial, que pode ser delegado ou repassado por permissão ou concessão a particulares.

Dada a essencialidade do referido serviço público, entende-se que a sua prestação deve ser contínua, não podendo ser interrompida ou paralisada, em obediência ao princípio da continuidade. No entanto, a legislação brasileira autoriza sua suspensão, permitindo que o direito de acesso à água potável seja negado ao cidadão, ainda quando este não consegue pagar pelo serviço. Neste caso, privilegia-se o direito patrimonial das concessionárias em detrimento da proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais protegidos constitucionalmente.

Utilizando-se do método dedutivo a partir de pesquisa bibliográfica e legislativa, o presente estudo pretende, pois, reconhecer o acesso à água potável como um direito fundamental, e por consequência gerar ao Estado o dever da manutenção dos serviços de abastecimento.

## **1. O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DA ORDEM JURÍDICA**

A Constituição de 1988 incorporou, expressamente, no art. 1º, inc. III, o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, servindo de base para todos os demais princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais.

O princípio da dignidade da pessoa humana atua, portanto, como valor nuclear da ordem jurídica brasileira tendo em vista que contempla a valorização da pessoa humana como sendo razão fundamental para a estrutura de organização do Estado e para o Direito. Na visão de Canotilho (2003, p. 225):

[...] a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências ou metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio político da República.

Na Constituição de 1988, o princípio da dignidade da pessoa humana foi positivado com o status não apenas de norma de conteúdo moral ou ético, mas como norma de aplicabilidade imediata, que se projeta para todo sistema político, jurídico e social, sendo o alicerce principal da República e do Estado Democrático de Direito.

Erigida à categoria de valor supremo do ordenamento jurídico, a dignidade humana estabelece seus contornos nos direitos fundamentais individuais e sociais do ser humano, entendidos como aqueles essenciais para a garantia qualitativa do direito à vida. Nesse sentido:

[...] o valor da dignidade da pessoa humana e o valor dos direitos e garantias fundamentais vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro. (PIOVESAN, 2013, p. 90).

Assim, a proclamação constitucional da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito objetiva assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais e ao mesmo tempo garantir que a igualdade, a justiça social e a dignidade humana sejam sempre observadas, sob pena de não se atingir uma sociedade justa e democrática (CANTELLI; LACERDA; TOSTES, 2018, p. 80).

O princípio da dignidade da pessoa humana também atua como limitador da atividade legislativa infraconstitucional, vez que protege o ser humano contra a edição de qualquer ato normativo que possa, de alguma forma, feri-lo em sua dignidade.

Ainda, com relação a atuação do princípio da dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico explica Fachin (2006, p. 179-180) que:

A dignidade da pessoa é princípio fundamental da República Federativa do Brasil. É o que chama de princípio estruturante, constitutivo e indicativo das ideias diretivas básicas de toda a ordem constitucional. Tal princípio ganha concretização por meio de outros princípios e regras constitucionais formando um sistema interno harmônico, e afasta, de pronto, a ideia de predomínio do individualismo atomista no Direito.

À medida que a dignidade da pessoa humana é respeitada, promovida e tutelada, se fortalece e garante os direitos fundamentais consagrados na Constituição, isto porque “em cada direito fundamental se faz presente um conteúdo, ou, pelo menos, alguma projeção da dignidade da pessoa humana” (SARLET, 2006, p. 84).

Cenci, Cangussu, Cachichi e Costa (2014, p. 48) destacam que “quando falamos em norma de direito fundamental, recorremos “sobretudo” a valores veiculados no plano jurídico por princípios hodiernamente positivados nas constituições”.

Percebe-se, então, a existência de uma íntima vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais. Embora a dignidade da pessoa humana não seja tratada como um direito subjetivo expressamente reconhecido, pondera Oscar Vilhena Vieira (2006, p. 63) que ela se encontra associada a um grande conjunto de “condições ligadas à existência humana, a começar pela própria vida, passando pela integridade física e psíquica, integridade

moral, liberdade, condições materiais de bem-estar etc”. Por esta razão, para o mesmo autor, a realização da dignidade humana “está vinculada à realização de outros direitos fundamentais - estes, sim, expressamente consagrados pela Constituição de 1988”. (2006, p. 63).

Sarlet (2006, p. 60) entende a dignidade da pessoa humana como a:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

E nada mais coerente, pois o homem como um ser racional, “existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade” (KANT, 2007, p. 68). Isto significa dizer que as pessoas devem ser tratadas com dignidade, pelo simples fato de serem pessoas; não podendo ser tratadas como meios ou meros instrumentos na realização de nossos desejos (VIEIRA, 2006, p. 67).

Kant em uma das formulações de seu imperativo categórico, já afirmava que: “age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio” (KANT, 2007, p. 69.)

De igual forma Sarlet (2006, p. 51) ao tratar da dignidade da pessoa humana, pontua:

[...] a dignidade da pessoa humana, compreendida como vedação da instrumentalização humana, em princípio proíbe a completa e egoística disponibilização do outro, no sentido de que está a utilizar outra pessoa apenas como meio para alcançar determinada finalidade, de tal sorte que o critério decisivo para a identificação de uma violação da dignidade passa a ser (pelo menos em muitas situações, convém acrescentar) o do objetivo da conduta, isto é, a intenção de instrumentalizar (coisificar) o outro.

Em outras palavras, a dignidade afasta os seres humanos da condição de objetos à disposição de interesses alheios e traduz a ideia de liberdade para fazer escolhas e de ser sujeito de direitos.

Aliás, não é outro o entendimento extraído do art. 11 da Declaração Universal da ONU (1948), segundo o qual "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade".

Logo, todos devem conviver em total respeito à dignidade do outro, como forma de manifestação da solidariedade e promoção da paz social. Como ensina Schreiber (2012, p. 52-53):

Há uma conscientização crescente e generalizada de que os indivíduos têm o dever de ser solidários, protegendo-se mutuamente. É sob esta lente solidária que o pensamento contemporâneo vê a dignidade, como dignidade de cada indivíduo em face também dos demais indivíduos (e não apenas do Estado), como igual dignidade de todas as pessoas, como igual dignidade social (*pari dignita sociale*).

Por isso, afirma-se que “a dignidade é o núcleo de todas as relações sociais e não pode ser atribuída a uma das partes da relação como uma benesse, mas também, não pode ser renunciada ou alienada pela outra parte” (MELO, 2010, p. 19).

Pode-se reconhecer, ainda, que a dignidade da pessoa humana enquanto valor indispensável e insubstituível, inspira a compreensão e interpretação do ordenamento jurídico, especificando qual direção deve ser adotada pelo aplicador do direito. Logo, a dignidade da pessoa humana funciona como critério de interpretação, apresentando uma eficácia hermenêutica.

A eficácia hermenêutica consiste na capacidade do princípio da dignidade da pessoa humana de orientar a correta interpretação e aplicação das regras e demais princípios de um dado sistema jurídico, a fim de que o interprete escolha, dentre as diversas opções hermenêuticas, aquela que melhor tutele a ideia de existência digna no caso concreto. (SOARES, 2008, p. 87).

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio estruturante do Estado Brasileiro, constitui o fundamento dos direitos fundamentais, na medida em que lhes confere “unidade e coerência” (SARLET, 2015, p. 110), sendo pedra angular de interpretação e aplicação de todo o ordenamento jurídico. Logo, toda a Constituição e demais leis devem ser interpretadas a partir da dignidade da pessoa humana, uma vez que tal princípio confere racionalidade à ordem jurídica e fornece ao intérprete uma pauta valorativa essencial ao correto entendimento e aplicação da norma.

## **2. ACESSO À ÁGUA COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

A postulação da água potável como direito fundamental e a consequente obrigação de seu fornecimento a todos, por parte dos poderes públicos, é corolário da constatação de seu caráter imprescindível para a manutenção da vida e da saúde, tendo em vista a sua essencialidade tanto para o consumo quanto para a higiene pessoal.

Assim, a água constitui bem essencial à sobrevivência de todo ser vivo, estando ligada, intrinsecamente, à dignidade da pessoa humana. Segundo Machado, “negar a água a uma pessoa, ou dificultar-lhe o acesso ou não colaborar na sua obtenção é condenar essa pessoa à morte” (MACHADO, 2013, p. 506).

No mesmo sentido, explana Milaré (2011, p. 261):

A água é outro valiosíssimo recurso diretamente relacionado à vida. Ela participa com elevado potencial na composição dos organismos e dos seres vivos em geral; suas funções biológicas e bioquímicas são essenciais, pelo que se diz simbolicamente que a água é elemento constitutivo da vida. Dentro do ecossistema terrestre, seu papel junto aos biomas é múltiplo, seja como integrante da cadeia alimentar e de processos biológicos, seja como fator condicionante do clima e dos diferentes habitats.

Apesar da água ser elemento fundamental à vida e à saúde, a Constituição Federal não cuidou de assegurar expressamente em seu texto o direito de acesso à água, sendo indispensável trazer alguns fundamentos que justificam ser o acesso à água potável um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros.

Faz-se necessário tecer algumas linhas a respeito das cláusulas abertas previstas no art. 5º, §2º, da Constituição Federal, segundo o qual “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ele adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa seja parte”.

A Constituição de 1988 admite que outros direitos além daqueles nela expressamente previstos sejam considerados como direitos fundamentais. Logo, da redação do dispositivo mencionado, é possível concluir que o rol dos direitos fundamentais não é exaustivo, mas sim meramente exemplificativo, podendo ser complementado por outros direitos, por meio de outras fontes.

O direito fundamental de acesso à água está implícito em vários direitos declarados e protegidos pelo texto constitucional. Para Sarlet (2015, p. 85), a Constituição ao admitir como fundamentais direitos decorrentes do regime e dos princípios, consagra a existência de direitos fundamentais não escritos, implícitos, que podem ser deduzidos por via de ato interpretativo, tendo como base direitos constantes no catálogo.

Uma norma de direito fundamental implícita necessita ter como base um direito constitucional positivo vigente que a sustente, posto que segundo Alexy (2008, p. 76) uma norma só pode ser fundamental quando houver uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais.

No caso do acesso à água, este direito pode ser deduzido de diversos direitos fundamentais expressos no texto constitucional, como o direito à vida, à saúde, à alimentação, entre outros. Neste contexto, pode-se falar que o acesso à água tem uma multidimensionalidade, vez que possui valores que perpassam o econômico, o social e o ambiental.

Clarissa Ferreira Macedo D'isep (2010, p. 71) afirma que a água possui enorme dificuldade de se ligar a um ramo específico do direito, tornando necessário uma combinação de direitos com a finalidade de regular seu uso e a sua proteção. A autora menciona também o “diálogo das fontes” jurídicas que forma um microsistema hidronormativo, que tem por fundamentos não somente a multiplicidade de dispositivos ligados à água, mas também o complexo panorama social e econômico em que vivemos. Não restam dúvidas de que uma pessoa privada do acesso à água potável sofre grave violação à sua dignidade.

Assim, pode-se afirmar que o direito ao acesso à água também guarda íntima relação com a efetivação da dignidade da pessoa humana. Nas palavras de Araújo (2002, p. 32) “o direito à água faz parte de um conteúdo mínimo à dignidade humana, princípio importantíssimo em nosso sistema, escolhido como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito”.

Tal entendimento também é corroborado pelos tratados internacionais que reconhecem a essencialidade da água, atribuindo-lhe uma proteção jusfundamental, como é o caso do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 226 de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo decreto nº 591 de 6 de julho de 1992. (PES, 2010, p. 224).

Esclarecem Cachichi, Costa e Leão Júnior (2016, p. 91) que “o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi de extrema importância para a valorização de direitos primordiais às pessoas, dos quais elas dependem para ter uma vida digna”.

O art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, fundamenta a interpretação de que o direito de acesso à água potável é um dos direitos sociais garantido a todas as pessoas que vivem no território brasileiro, ao dispor que os Estados Partes devem reconhecer o direito a um nível de vida adequado, incluindo o direito à moradia e à alimentação.

Esse reconhecimento do direito a um nível adequado, pressupõe segundo Pes (2010, p. 264) “a garantia de acesso a água potável”, sendo impossível imaginar que “alguém possa exercer o direito à alimentação e à moradia sem ter incluído o direito de acesso à água potável”.



No direito constitucional pátrio, a moradia somente foi incorporada na condição expressa de direito fundamental social no artigo 6º da Constituição de 1988, após o advento da Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. Referida emenda buscou reproduzir os direitos já consagrados pelos preceitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, porém não de forma completa, tal como mencionado no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Uma moradia para ser adequada deve atender a critérios que vão desde a disponibilização de água potável, saneamento básico, acesso a transporte, entre outros. Assim, o direito à moradia associa-se a outros direitos fundamentais, como os direitos à vida digna, à locomoção, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste aspecto, não é possível considerar que uma moradia sem acesso à água potável seja capaz de reunir condições mínimas para uma existência digna.

Sob essa perspectiva, o que se verifica é que o direito fundamental à moradia tem sido exercido mediante uma ocupação irregular, sem infraestrutura necessária que promova boas condições de habitação, saneamento e salubridade. Assim, o papel protetor do Estado no tocante à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água vai além da questão do fornecimento de água potável, abrangendo, de igual forma, o disciplinamento dos espaços públicos, quer seja para o uso e ocupação do solo, quer seja definindo critérios de qualidade das obras com vista à preservação de condições de salubridade.

A Constituição da República de 1988 dispõe de um capítulo intitulado “Da Política Urbana”, cujos artigos 182 e 183 trazem encaminhamentos no que diz respeito ao desenvolvimento urbano, à função social da cidade e à gestão democrática do espaço urbano. O artigo, 182, em seu caput, preceitua que a política de desenvolvimento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Como forma de regulamentar a Política Urbana disposta nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, sobreveio, também, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), que disciplinou as diretrizes gerais e instrumentos da política urbana, estabelecendo textualmente a noção de direito à cidade.

O direito à cidade está descrito no art. 2º, incisos I e II, do Estatuto da Cidade que dispõe sobre o direito a cidades sustentáveis. Depreende-se da leitura do inciso I, do referido artigo, que o direito a cidades sustentáveis é compreendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Assim, pode-se dizer que o direito à cidade, enquanto um direito metaindividual, sublocado à terceira dimensão dos direitos é, fundamentalmente, um direito que os cidadãos têm a uma cidade hígida, a um ambiente harmônico e equilibrado e a um local que proporcione dignidade à pessoa. Nessa linha, viabilizar o direito à cidade é também proporcionar a dignidade do indivíduo, melhorando, assim, a qualidade de vida dos cidadãos.

Uma moradia adequada é tanto um direito social autônomo quanto uma pretensão componente do direito à cidade. Apenas por intermédio de uma relação equilibrada entre ocupação urbana e recursos hídricos é que o direito a cidades sustentáveis será assegurado. O planejamento urbano, neste sentido, configura como uma ferramenta necessária para a concretização do direito fundamental de acesso à água potável.

De igual forma, o direito à alimentação está estritamente vinculado ao direito de acesso à água, não somente pelo fato da água ser alimento essencial para os seres humanos, mas também pela importância que exerce na produção dos alimentos.

Além do direito à moradia e à alimentação, o referido pacto, no art. 12, também reconhece o dever dos Estados Partes com o direito à saúde. Nas palavras de Pes (2010, p. 250) “o direito de cada um desfrutar o mais elevado nível possível de saúde, inclui, inegavelmente o dever do Estado em garantir o acesso à água”.

A disponibilização de água é essencial, tanto para o uso pessoal quanto o doméstico e compreende o consumo direto, preparação de alimentos e higiene, que englobam aspectos fundamentais de saúde pública.

A maior parte das doenças existentes no mundo são provenientes de patologias ligadas à ausência de água tratada, por isso, o acesso à água potável liga-se, ao direito fundamental à saúde, porquanto evita uma série de doenças e gastos desnecessários no sistema de saúde.

Motta Vargas (2015, p. 622) ao discorrer sobre o Pacto e os dispositivos acima mencionados, faz algumas recomendações levando em conta três itens: o abastecimento de água para cada ser humano deve ser suficiente e contínuo para uso pessoal e doméstico; a água requerida para uso pessoal ou doméstico deve ser salubre, livre de microrganismos, substâncias químicas e outros perigos para a sociedade; a água e as instalações e serviços hídricos devem ser acessíveis para todos, sem discriminações.

O Comitê do Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, emitiu a Observação Geral nº 15 (ONU, 2002), cujo objetivo era o de estabelecer uma interpretação dos artigos 11 e 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nesta Observação Geral foi reconhecido o direito de acesso à água como um direito que está incluído no âmbito dos direitos

humanos à saúde, à vida digna e à alimentação, dispondo que: “o acesso a quantidades suficientes de água limpa para uso pessoal e doméstico é um direito fundamental de todos os seres humanos”.

Diante do reconhecimento do direito à água como essencial à vida digna, a Observação Geral atribui o dever aos Estados Partes de adotarem medidas com a finalidade de assegurar que a água esteja ao alcance de todos, que exige, sobretudo, a adoção de políticas de preço adequadas, garantindo um abastecimento a título gratuito ou baixo custo que observe a capacidade econômica do usuário, para que não comprometa sua renda.

Ainda, a Observação Geral n.º 15, estabelece que seja garantido o acesso à uma quantidade mínima de água suficiente para o atendimento das necessidades pessoais e domésticas do indivíduo. No Brasil, não há uma legislação específica que estabeleça este limite mínimo, apenas o art. 9.º, III, da Lei 11.445/2007, faz uma menção a “um volume per capita de água para abastecimento público”.

Segundo Aniza Garcia (2008, p. 196) algumas organizações internacionais como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a UNICEF fixam um conteúdo concreto à obrigação de garantir individualmente uma quantidade mínima de água, estipulando 20 litros de água por dia como quantidade suficiente para beber e para a higiene pessoal de um indivíduo, no entanto, se acrescidas outras necessidades, são necessários diariamente 50 litros de água por pessoa.

Para Augusto César Leite de Resende (2017, p. 281) “cinquenta litros por dia é a quantidade mínima indispensável para sustentar, dignamente, a vida do indivíduo”.

A Organização das Nações Unidas – ONU, por meio da resolução A/RES/64/29 aprovada em 28 de julho de 2010 declara o acesso à água e ao saneamento um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos. Deste modo, a assembleia Geral da ONU reconhece que a água e o saneamento são direitos humanos, sob a justificativa de que o direito à água e ao saneamento é derivado do direito a um padrão de vida adequado e indispensável para a realização de outros direitos humanos. Tal resolução constitui um avanço e demonstra a vontade política da comunidade internacional para enfrentar a dura realidade de quase um bilhão de pessoas que ainda não têm acesso a uma fonte de água tratada. (ALBUQUERQUE, 2011, p. 31).

Estima-se que em todo o mundo, cerca de três em cada 10 pessoas (2,1 bilhões) não têm acesso a água potável disponível em casa, e seis em cada 10, ou 4,5 bilhões, carecem de saneamento seguro, de acordo com o relatório do Programa Conjunto de Monitoramento (JMP): Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and Sustainable

Development Goal Baselines da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Nos dias atuais, muitas pessoas ainda não possuem o direito à água potável e o direito ao saneamento básico, tão imprescindíveis à sobrevivência e manutenção das necessidades básicas do indivíduo.

Assim, resta evidente que a água adquire o status de direito fundamental, com arrimo no artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, sendo o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como os tratados internacionais que versam sobre os direitos humanos ratificados pelo Brasil, alguns dos institutos que legitimam o reconhecimento, no Brasil, do direito de acesso à água tratada.

Nas palavras de Antunes, (2001, p. 48) elevar a água ao status de direito fundamental “é um importante marco na construção de uma sociedade democrática e participativa e socialmente solidária”.

Este direito, por sua vez, materializa-se pela prestação de serviços públicos, considerados instrumentos criados pelo Estado para atingir suas finalidades. Neste particular, alguns serviços caracterizam-se como essenciais, pois indispensáveis a uma vivência digna, como é o caso da água potável.

### **3. O SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA**

O Estado, ao prestar serviços públicos, deve sempre visar o atendimento dos interesses da coletividade. Com o objetivo de verificar o papel que o Estado deve desempenhar no que diz respeito à prestação do serviço público, serão analisadas algumas formas de intervenção do Estado no decorrer da história, a partir de uma breve exposição das teorias do Liberalismo Econômico, do chamado Estado do bem-estar social ou “Welfare State”, do Neoliberalismo, e por fim, o modo de intervenção do Estado nos serviços públicos preconizado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

O Liberalismo Econômico surgiu com o Iluminismo em resposta ao Mercantilismo. Os adeptos do liberalismo defendiam a não-intervenção do Estado na economia, a livre-concorrência, do câmbio-livre e da propriedade privada. Assim, ao Estado competia somente zelar pela propriedade e pela ordem não lhe cabendo intervir na economia. É uma ideologia, portanto, baseada na organização da economia em linhas individualistas, pelo que o indivíduo

---

passa a ser o agente econômico e, por este motivo, o Estado não deve interferir nas atividades econômicas.

A referência ao interesse individual como pilar da doutrina liberal diz respeito ao reconhecimento de que, ao buscar a promoção de seus interesses individuais, ou seja, ao agir com a finalidade de atingir benefícios próprios, o agente econômico, invariavelmente, estará promovendo de forma inconsciente o bem comum. Por esta razão, defendia Adam Smith, quem deu ao liberalismo econômico sua formulação mais completa, que no modelo liberal, o Estado só deveria atuar na economia quando a iniciativa privada não tivesse interesse em desenvolver a atividade, ou quando fosse impossível a prestação do serviço em regime concorrencial (CARVALHO FILHO, 2007).

O período conhecido como pós-guerra, a Crise de 1929 e as desigualdades sociais produzidas pela Revolução industrial propiciaram a criação de uma nova forma de organização estatal, de modo que o Estado pudesse passar a intervir no mercado e, assim, diminuir as disfunções produzidas pelo Liberalismo Econômico, promovendo uma melhor distribuição de renda, além de redirecionar sua atenção aos serviços sociais. Neste contexto, surge o Estado do bem-estar social como resposta à crise do mercado que repercutiu na forma de atuação do Estado e na vida dos cidadãos que tiveram seus direitos negligenciados pela omissão estatal e pelo cenário de uma economia capitalista preocupada somente com o lucro.

O Welfare State, expressão utilizada pelos ingleses para designar o Estado de bem-estar social teve como principais aspectos a ampliação e a universalização de serviços públicos como a saúde, assistência social, educação, habitação, bem como a intervenção estatal na economia. A ideia de bem-estar social, portanto, reclama do Estado uma intervenção na sociedade e particularmente na economia.

Em meados da década de 1980 países como Inglaterra, Estados Unidos e Brasil, passaram a enfrentar graves problemas de ordem econômica com a hipertrofia das funções do Estado, uma vez que este já não conseguia atender com a mesma eficiência as demandas solicitadas pelos cidadãos. Neste cenário surgem ideologias reunidas sob a denominação de neoliberais que consistia em uma adaptação do liberalismo às peculiaridades da época, propondo a diminuição do Estado.

O neoliberalismo pregava a doutrina do Estado mínimo a qual tem por objetivo retirar o setor público de todas áreas em que sua atuação não seja imprescindível. A proposta do Estado mínimo também está lastreada no princípio da eficiência, uma vez que para o neoliberalismo a

iniciativa privada é sempre mais eficiente do que o setor público (pelo menos na produção direta de riqueza).

Sob esta perspectiva, foi criado no Brasil, no ano de 1995, O PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado). Referido plano defendia a necessidade do fortalecimento do papel regulatório por parte do Estado, com o escopo de que as atividades atribuídas à iniciativa privada, fosse regulamentadas e fiscalizadas pelo ente estatal a fim de se preservar o interesse público presente em tais serviços. Preconizava-se a necessidade de implementar a administração gerencial no interior da Administração Pública com a adoção de formas mais modernas e flexíveis na prestação dos serviços públicos com a parceria da iniciativa privada.

Desta forma, o regime dos serviços públicos passou a assumir uma nova postura diante das inovações trazidas com a Reforma do Estado, que levaram a um desmonte do Estado prestador, a um redimensionamento de sua atuação como agente regulador da atividade econômica, na esteira do impacto da chamada “privatização”.

Com efeito, a prestação de muitos serviços públicos foi delegada a entes privados, por meio dos institutos da concessão e permissão, que mesmo disponibilizados de forma descentralizada, permanecem sob a titularidade estatal. Pode-se dizer que houve uma redefinição do papel do Estado no que diz respeito à prestação dos serviços públicos, que, de intervencionista, protecionista e provedor, passa a atuar como agente fiscalizador e regulador dos serviços públicos delegados.

Assim, o que se percebe é que a noção de serviço público sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, por isso, defini-lo não é uma tarefa fácil. Insta esclarecer que a teoria do serviço público nasceu na França e se propagou por diversos países. A chamada Escola do Serviço Público, liderada por Leon Duguit e integrada também por Gaston Jèze, Roger Bonnard, Louis Rolland, dentre outros, formulou as primeiras noções de serviço público, algumas delas tão amplas que abrangiam todas as atividades do Estado.

Duas grandes ideias estavam presentes nos conceitos de serviço público formulados pela Escola do Serviço Público, assinala Maria Silvia Zanella de Pietro (2017, p. 172): “ (a) trata-se de atividade ou organização assumida por uma coletividade pública (a chamada *publicatio*); e (b) o seu objetivo é o de satisfazer a uma necessidade de interesse geral”. A esses dois elementos, lembra a autora, a necessidade de se acrescentar um terceiro, “que era a submissão dos serviços públicos a regime jurídico derogatório do direito comum” (DI PIETRO, 2017, p.172).

Existem várias definições acerca do que se compreenda por serviço público, dentre os diversos autores, encontra-se os ensinamentos trazidos por Meireles (2003, p. 319), para quem, 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”.

É importante mencionar que a noção de serviço público, na perspectiva contemporânea, deve estar associada à satisfação do princípio da dignidade da pessoa humana. Isso importa em dizer que o papel da Administração Pública no contexto de Estado Social e Democrático de Direito é o de proporcionar o acesso de todos a um serviço público adequado, acessível e digno a todos.

Também, diversos são os critérios utilizados na doutrina para a classificação dos serviços públicos. Contudo, a abordagem restringirá à análise dos serviços quanto ao aspecto da essencialidade e a possibilidade de delegação. Neste viés, a doutrina tradicional divide os serviços em serviços públicos propriamente ditos e serviços de utilidade pública.

São os serviços públicos propriamente ditos, também chamados por alguns doutrinadores de serviços próprios,

[...] os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública (MEIRELLES, 2003, p. 320).

Por outro lado, os serviços de utilidade pública, também denominados de serviços impróprios, são os considerados não essenciais, embora convenientes para os membros da coletividade, podendo ser prestados diretamente pela Administração ou por terceiros, por meio de concessão ou permissão, como por exemplo os serviços de transporte coletivo, gás, energia elétrica, telefone. (MEIRELLES, 2003, p. 320).

Alguns doutrinadores criticam essa classificação de que os serviços essenciais se vinculam aos serviços indelegáveis e os não essenciais aos delegáveis, visto que há serviços públicos essenciais que são delegáveis a particulares, mantendo-se, nessas situações, o controle e a fiscalização do Estado. Para Marinela (2016, p. 691) é:

[...] inadmissível aceitar, nos dias de hoje, a orientação de que serviço de energia elétrica não é essencial, entretanto sua inclusão na lista dos essenciais, segundo essa

---

classificação, não poderia ser objeto de delegação, o que é incompatível com o ordenamento e o atual regime de prestação de serviços.

Sob outro ângulo, a dificuldade em se classificar um serviço em essencial ou não essencial reside no fato de que a essencialidade é variável de acordo com o tempo e o lugar: o que é essencial para uns poderá não o ser para outros.

Justen Filho (2008, p. 590), também discorre sobre a dificuldade em diferenciar serviços essenciais dos não essenciais, pois todos os serviços públicos são essenciais, mas vislumbra diferenciar quanto à necessidade em se atender tais serviços, tendo em vista que uns podem ser postergados e outros não, bem como uns podem ser interrompidos e outros não.

No mesmo sentido, versa Rizato Nunes (2010, p. 394) que:

Em medida amplíssima todo serviço público, exatamente pelo fato de sê-lo (público), somente pode ser essencial. Não poderia a sociedade funcionar sem um mínimo de segurança pública, sem a existência dos serviços do Poder Judiciário, sem algum serviço de saúde etc. Nesse sentido então é que se diz que todo serviço público é essencial. Assim, também o são os serviços de fornecimento de energia elétrica, de água e esgoto, de coleta de lixo, de telefonia etc.

Dentro desta perspectiva de que todo serviço público é essencial, Cunha (2004, p. 67) destaca, entretanto, que sempre “será necessária a análise do caso concreto para aferir, se naquela dada situação, o serviço é essencial a quem dele usufrui e se sua falta acarretará violação de direitos fundamentais constitucionalmente consagrados”.

Na análise do caso concreto, não resta dúvida, de que os serviços de abastecimento de água tratada são serviços públicos que revestem de essencialidade, podendo ser considerados sempre como um serviço essencial, pelo que reclama uma prestação efetiva por parte do Poder Público, pois é através desse serviço que se exerce, preponderantemente, o direito fundamental de acesso à água.

No Brasil, os serviços públicos essenciais de abastecimento de água prestados pelo poder público ou por meio de delegação, tem seu regime jurídico definido na Lei que institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico, a Lei 11.445/2007.

O artigo 3º da referida lei define o saneamento básico, como o “conjunto de serviços, infra-estrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”.

A Lei do Saneamento, por sua vez, refere-se ao serviço de abastecimento de água potável como aquele “constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao



abastecimento de água potável ao público, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de mediação”.

Tem-se que os serviços de distribuição e abastecimento de água potável “caracterizam-se pela retirada da água da natureza (captação), transporte (adução), armazenamento da água (reservação) e tratamento para adequar sua qualidade e distribuição por meio de tubulações”. (PES, 2010, p. 106).

O serviço de abastecimento ou fornecimento de água potável, portanto, regulado na Lei do Saneamento, assegura ao Estado o dever de prestá-lo diretamente ou indiretamente, através de terceiros, garantindo à toda população o direito de acesso à água potável.

Como pondera Pes (2010, p. 106):

Nesse passo, é facilmente compreensível a importância que têm os serviços públicos de abastecimento para a efetividade do direito de acesso. Os serviços de abastecimento, proporcionam, diariamente, um espetáculo visto por bilhões de pessoas que, ao abrirem uma torneira, vêm sair a água coletada nos rios, poços ou lagos, depois de percorrer um longo caminho por meio de tubulações passando pelas fases de tratamento e de armazenamento. O espetáculo somente se completa quando o “homem” atua no papel principal de agente que exerce o direito de acesso à água potável.

Porém, sabe-se que a água ofertada à população nem sempre está adequada ao consumo humano, pois sequer atende ao padrão de potabilidade, oferecendo riscos à saúde dos cidadãos. Por esta razão, é obrigação do Estado prover informações aos consumidores sobre os níveis de qualidade da água disponibilizada, para que eles tenham ciência do padrão da água oferecida ao consumo e ao mesmo tempo, para que possam exercer um efetivo controle social sobre os atos da administração pública.

Os padrões de potabilidade da água destinado ao consumo humano estão estabelecidos na Portaria 2914/2011, editada pelo Ministério da Saúde. Segundo esta Portaria, para que água seja considerada potável, ou esteja própria para o consumo, alguns requisitos devem ser observados. O primeiro, de ordem organoléptica, a água não pode possuir odor e sabor objetáveis. De ordem física e química, a água deve ter aspecto agradável, não podendo ter cor e turbidez acima do padrão definido pela Portaria e não pode conter substâncias nocivas ou tóxicas acima dos limites de tolerância para o homem. Por último, o requisito biológico, a água não pode conter germes patogênicos.

O Decreto 5440/2005, por sua vez, estabelece que o consumidor deve receber informações sobre os parâmetros básicos de qualidade da água, que inclui as informações sobre cor, cloro residual livre, turbidez, pH e coliformes totais registrados na água a ser fornecida.

Logo, é dever do Poder Público ou da concessionária prestadora do serviço público o controle e a vigilância da qualidade da água, como condição necessária para a garantia de saúde e de vida digna da população, que na qualidade de consumidora, paga a contraprestação pelo serviço, sendo obrigação do prestador, prestá-lo, no mínimo, com qualidade.

Ademais, o abastecimento ou fornecimento de água potável, por ser um serviço público essencial, também vincula o Estado à observância do princípio da continuidade, que impõe que o serviço seja prestado de forma contínua, constituindo sua suspensão ou interrupção uma exceção.

Tal princípio expresso no Código de Defesa do Consumidor, no art. 6º, inciso X, combinado com o artigo 22, gera inúmeros reflexos de ordem prática, principalmente, em relação à possibilidade de suspensão dos serviços públicos essenciais.

Apesar da previsão expressa do princípio, a legislação consumerista, não estabeleceu quais são os serviços essenciais, nem tampouco a Constituição cuidou de defini-los. Apenas a legislação que regula o direito de greve, a Lei 7.783/89, trouxe no art. 10, um rol de serviços e atividades considerados essenciais.

Deste modo, a Lei 7.783/89, elenca como serviços essenciais: o de água, de energia elétrica, gás e combustíveis; o de saúde; o de distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; o funerário; o de transporte coletivo; o de captação e tratamento de esgoto e lixo; o de telecomunicações; o relacionado com substâncias radioativas; o de tráfego aéreo; o de compensação bancária e o de processamentos de dados ligados a esses serviços.

Como se nota a Lei 7.783/89, ao regular o direito de greve dos trabalhadores, deixa claro que os serviços ou atividades essenciais devem ser garantidos durante a paralisação, por fazerem parte das necessidades inadiáveis da comunidade.

Os serviços essenciais, portanto, são aqueles ligados às necessidades inadiáveis da comunidade, compreendidas, como aquelas que não atendidas, colocam em risco a sobrevivência, saúde ou segurança da população.

Dada a essencialidade do serviço de abastecimento ou fornecimento de água, entende-se que ele não pode ser interrompido por causar iminente perigo à sobrevivência e a saúde da população, cabendo ao Poder Público a manutenção da prestação desses serviços enquanto necessários para que se alcance a dignidade da pessoa humana.

#### **4. REFLEXOS DA INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO**

Pelo princípio da continuidade, os serviços públicos essenciais devem ser prestados de forma permanente, sem qualquer interrupção ou suspensão. No entanto, a Lei n.º. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, admite expressamente no art. 6º, § 3º duas hipóteses para a suspensão do fornecimento dos serviços, quando motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, ou por inadimplemento do usuário, desde que precedida de prévio aviso.

O artigo 40, inciso V, da Lei 11.445/2007, autoriza, expressamente, a interrupção do serviço de abastecimento de água em razão do não pagamento da tarifa pelo usuário, após formalmente notificado, constituindo, por consequência, uma restrição legítima ao direito de acesso à água.

Para Resende (2017, p. 280) “a regra construída a partir do inciso V, do art. 40 da Lei de Saneamento Básico (...), não é absoluta, devendo, portanto, ser afastada sempre que violar princípios constitucionais”.

O assunto gera grande divergência na doutrina e jurisprudência. Há quem entenda não ser possível a suspensão da prestação do serviço essencial, mesmo diante da falta de pagamento, de acordo com o artigo 22 do CDC e ainda o art. 1º, inciso III da Constituição Federal, sustentando que a prestação de serviços públicos essenciais é indispensável para assegurar condições de vida digna à coletividade.

Mello (2004, p. 734) defende a não suspensão do serviço público essencial, como é o caso da água, nas seguintes palavras:

[...] em nosso entender, tratando-se de serviço de uma essencialidade extrema, como é o caso da água, de notória relevância para a saúde pública, ou mesmo de grande importância para a normalidade da vida atual, como os de eletricidade, nem o Poder Público ou o concessionário poderão cortá-los, se o usuário demonstrar insuficiência de recursos para o pagamento das contas mensais. Em tal caso, sua cobrança terá de ser feita judicialmente e, só aí, uma vez sopesadas as circunstâncias pelo juiz, é que caberá ou não o corte a ser decidido nesta esfera.

Aragão (2008, p. 552) tem posicionamento favorável à suspensão, ensinando que a prestação do serviço público de forma contínua tem como base uma relação de lealdade e boa-fé entre o prestador e o usuário do serviço, sendo necessário que ambas as partes cumpram com sua parte no acordo, que o prestador forneça o serviço e que o usuário pague a contraprestação. Não é possível que seja cobrada a prestação de serviço quando o usuário for inadimplente, pois se isso acontecesse não existiria equidade e o prestador seria prejudicado. Segue dizendo que:[...] se o concessionário fosse obrigado a tanto, nem estaríamos mais diante de uma

concessão de serviço público, mas de requisição de serviços, pois a empresa estaria simplesmente sendo forçada a prestar serviços gratuitamente em razão do interesse público, o que escapa a qualquer idéia de marco contratual de concessão. (ARAGÃO, 2008, p. 552).

Assim, enquanto para alguns doutrinadores a suspensão do serviço público, em qualquer hipótese, poderia acarretar prejuízo não só para o indivíduo, mas também para a coletividade, para outros, a descontinuidade do serviço não resta caracterizada desde que observadas as hipóteses previstas na legislação.

Na jurisprudência, a maioria dos tribunais brasileiros tem seguido a mesma linha de entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Firmou-se precedente pacificado no STJ sobre a legalidade de suspensão do serviço público de abastecimento de água quando se tratar da existência de conta atual em atraso, desde que mediante aviso prévio. Isto porque para o STJ na relação jurídica entre concessionária e o usuário (consumidor), o pagamento pelo serviço de abastecimento é contraprestação e a sua manutenção, sem o efetivo pagamento, fere a isonomia e ocasiona enriquecimento sem causa de uma das partes.

Por outro lado, o mesmo tribunal não admite a suspensão do mesmo serviço quando o débito for pretérito, sob o argumento de que nesta hipótese, tendo em vista a essencialidade do serviço, a companhia deverá utilizar-se dos meios ordinários de cobrança para a satisfação do seu crédito.

A suspensão dos serviços públicos essenciais, por inadimplemento do usuário, é matéria complexa que demanda uma análise minuciosa da legislação ordinária existente, mas, sobretudo, de que ela seja interpretada à luz da Constituição e de seus preceitos fundamentais, considerando-se os direitos do cidadão, e sua dignidade.

A falta de água acarreta um iminente perigo à vida e à saúde do cidadão, pois indispensável tanto para o consumo quanto para a higiene pessoal. Ao se admitir a suspensão ou interrupção do serviço de fornecimento ou abastecimento de água por inadimplemento do usuário, compromete-se a dignidade do cidadão, enquanto merecedor do mínimo indispensável para uma vivência saudável e digna.

O fornecimento de água potável é dever precípua do Estado que não pode eximir de prestar o serviço alegando a falta de pagamento, ainda que tal serviço seja alcançado ao cidadão por uma empresa concessionária. Isto porque tal situação não faz com que a natureza do serviço se modifique, deixando de ser essencial e permitindo sua interrupção, sendo o serviço público

de abastecimento de água indispensável para a efetivação do direito fundamental de acesso à água potável. (PES, 2010, p. 392).

Ao se permitir a interrupção ou suspensão do serviço essencial de abastecimento de água, por inadimplência do usuário, prevalece o direito patrimonial das concessionárias e permissionárias de serviços públicos em detrimento da proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais protegidos constitucionalmente.

Neste contexto, afirma Pes (2010, p. 393) que:

[...] as empresas de abastecimento de água estão protegidas por uma legislação protecionista de seus patrimônios em detrimento da situação caótica que vive parcela considerável da sociedade. Desconsidera-se a função social das atividades que realizam essas empresas, ao ponto de, havendo inadimplemento por qualquer usuário desse serviço público a interrupção desse serviço ser utilizada de forma rápida e implacável.

À medida em que a suspensão de um serviço público, inquestionavelmente, essencial é autorizada pela legislação brasileira, se permite que um direito fundamental, como a água, seja negado ao cidadão quando ele não conseguir pagar pelo serviço (PES, 2010, p. 393).

Sob esta ótica, entende-se que:

[...] as pessoas não podem ter o acesso a uma quantidade mínima de água tolhido por razões econômicas incontroláveis ou insuperáveis. Se a falta de pagamento da tarifa decorrer de circunstâncias involuntárias, como desemprego, ou quando se tratar de consumidor de baixa renda *per capita* familiar que impossibilite o pagamento da tarifa por comprometer a subsistência digna da unidade familiar, não é possível a suspensão total do serviço de abastecimento de água. (RESENDE, 2017, p. 280).

Por esta razão, a análise e consequência do inadimplemento deve ser feita à luz do caso concreto. Somente o juiz, no caso concreto, pode mitigar um direito fundamental. Existem diversas razões que motivam o inadimplemento do consumidor. Há casos em que se verifica que o não pagamento da tarifa se dá por motivos voluntários, ou seja, o consumidor tinha condições de pagá-la, mas, simplesmente, não o fez, ou de forma involuntária, quando o consumidor desprovido de recursos deixa de pagar a tarifa, por colocar em risco à subsistência digna de sua família.

O que deve ter em mente, em ambos os casos, é que não pode a concessionária simplesmente suspender um serviço considerado indispensável à vida e à saúde do indivíduo para forçar o consumidor inadimplente a pagar a prestação devida. Tendo a concessionária o direito de ação, este deve ser exercido como meio adequado para a cobrança, valendo-se dos procedimentos previstos na legislação para a satisfação de seu crédito.

Por ser um serviço público essencial, não há como aceitar exceções ao princípio da continuidade da prestação do serviço público, mesmo quando o usuário deixe de pagar pela tarifa.

Neste caso, o direito patrimonial das empresas concessionárias, consistente na contraprestação pecuniária, deverá ser relativizado, sopesado frente à manutenção do mínimo essencial ao direito fundamental à vida digna. (ROSA, 2016).

Do contrário, permitindo o corte do serviço, haverá ofensa ao princípio basilar do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, porquanto não é possível alcançar um patamar de vida digna sem o fornecimento de água potável, nem tampouco garantir a preservação da saúde e a inviolabilidade do direito à vida.

## CONCLUSÃO

Na pesquisa buscou evidenciar que a água é um bem fundamental, essencial à vida humana digna, gerando ao Estado a obrigação de assegurar a toda a população o direito de acesso à água potável. Tal direito, efetivado por meio da prestação do serviço público de abastecimento de água, tem sido negligenciado em favor do direito patrimonial das concessionárias.

Neste contexto, a jurisprudência pátria ao decidir pela legalidade na suspensão desse serviço público essencial, não demonstra levar em consideração os tratados internacionais, os princípios e as disposições constitucionais que fazem com que o acesso à água potável se constitua em um direito fundamental social.

O que se percebe nos julgamentos dos Tribunais, inclusive do STJ, acerca da interrupção no serviço de abastecimento de água, é que as decisões são mais de cunho político do que jurídico. Talvez pelo fato de que ao se posicionarem favoráveis à não suspensão por falta de pagamento, poderá eventualmente levar muitas pessoas a deixar de pagar pela tarifa, e isto poderia levar, certamente, a um colapso do sistema.

Entretanto, se a linha de raciocínio for esta, os interesses econômicos das prestadoras de serviços públicos de abastecimento terão sempre prioridade em relação à dignidade humana da pessoa humana.

Nestas situações relativas à violação ao direito a manutenção de uma vida digna, que demandam resposta do Poder Judiciário, o direito patrimonial deve ser sopesado com os direitos fundamentais, os quais devem prevalecer. O direito de ação, também é assegurado

constitucionalmente, autorizando o fornecedor do serviço litigar em juízo para a satisfação de seu crédito.

Sendo a dignidade da pessoa humana o fundamento da República Federativa do Brasil, orientadora de todo o ordenamento jurídico, deve o Estado se comprometer a agir, positivamente, de forma a garantir os direitos fundamentais do cidadão, dentre eles, a água, e impedir que sejam editados atos tanto administrativos quanto legislativos, tendentes a suprimir esses direitos fundamentais assegurados.

A legislação brasileira que autoriza o corte em serviços públicos essenciais é no mínimo, inconstitucional, pois fere princípios básicos do nosso ordenamento jurídico. As decisões dos tribunais, por sua vez, têm valorizado esta legislação, já que condicionam o direito fundamental à água aos requisitos formais, conferindo-lhe proteção apenas quando violado em função de débitos pretéritos ou sem a entrega de aviso de corte.

O entendimento adotado pelos Tribunais Brasileiros necessita ser revisto, para que a legislação não seja pura e simplesmente aplicada, mas sim interpretada à luz da Constituição, observando-se as particularidades do caso concreto.

A manutenção dos serviços públicos de abastecimento de água mesmo diante do inadimplemento do usuário é medida que se impõe para a preservação da dignidade da pessoa humana e para a garantia do direito à saúde e da inviolabilidade do direito à vida.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Catarina de. **Derechos hacia el final: buenas prácticas en la realización de los derechos al agua i al saneamiento**. Madrid: ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMAYA, Amalia; Tradução: Frederico Bonaldo. Juizes Exemplares. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 10, n.º 03, p. 1664-1687, 2017.

ANTUNES. Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ARAUJO, Luiz Alberto David. **A Função Social da Água**. In: ARAUJO, Luiz Alberto David (coord.). **A Tutela da Água e Algumas Implicações nos Direitos Fundamentais**. Bauru: ITE, 2002.

BRASIL. Lei n. 10.257/2001 Estatuto da Cidade.

CACHICHI, Rogério Cangussu D. (Org.); COSTA, Ilton Garcia (Org.) ; LEAO JUNIOR, Teófilo. M. A. (Org.). **Paz, Constituição e Políticas Públicas**. Vol. II. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2016. v. 1. 236 p.

CANOTILHO. Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CENCI, Elve Miguel; CACHICHI, Rogério Cangusso Dantas; COSTA, Ilton Garcia da. **Comentários sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH3**. Diálogos (Im) pertinentes Responsabilidade Civil. Instituto Memória Editora, Curitiba, 1ª ed, 2014, p. 48-63.

COSTA, Ilton Garcia da; CIRELLI, Gabriela Lopes. Resíduos sólidos nos municípios e sustentabilidade: a crise nos serviços públicos. **Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 1966-1996, 2018.

COSTA, Ilton Garcia da; GONÇALVES, Aline M. . Da Sociedade Antiga à Sociedade Política e a Funcionalidade do Direito. **Nomos (Fortaleza)**, v. 36, p. 205-224, 2016.

COSTA, Ilton Garcia da; PIEROBON, Flavio ; SOARES, Eliane C. . A Efetivação Do Direito Ao Saneamento Básico No Brasil: Do Planasa Ao Planasb. **Revista Meritum**, V. 13, P. 335-358, 2019.

CUNHA, Renato Alves Bernardo da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2004.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo à Luz do Novo Código Civil Brasileiro e da Constituição Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GARCÍA, Aniza. **El derecho humano al agua**. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costume**. Tradução: Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, Ltda., 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. ver. ampl. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7. ed. Ver., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MOTTA VARGAS, Ricardo. **El Derecho Humano al Agua Potable en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. In: VELANDIA CANOSA, Eduardo Andrés. **Derecho Procesal Constitucional**. Bogotá: Legis S.A., 2015.

MOURA, Marcelo Oliveira de; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. O neoliberalismo “eficientista” e as transformações da jurisdição. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 177-195, Jan.-Abr. 2017

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

ONU. **Comitê da ONU para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 2002. Disponível em <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 20 out. 2018.

PES, João Hélio. **A fundamentalidade do direito de acesso à água potável**. 2010. Dissertação (Doutorado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Lisboa, Portugal, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PULIDO, Carlos Benal. O direito fundamental à água e sua intrincada satisfação no Direito colombiano. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 65-87, jan./abr. 2015.

RESENDE, Augusto César Leite. O acesso à água potável como parcela do mínimo existencial: reflexões sobre a interrupção do serviço público de abastecimento de água por inadimplemento do usuário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 265-283, 2017.

ROSA, Taís Hemann da. **O acesso à energia elétrica como manifestação do direito ao mínimo existencial: uma análise com ênfase na dimensão defensiva do direito de acesso à energia elétrica**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

---

SARLET, Ingo Wolfgang; LEITE, George Salomão (Coord.). **Direitos Fundamentais e Estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2009

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de Comportamento Contraditório: Tutela de Confiança e Venire Contra Factum Proprium**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Direito, Justiça e Princípios Constitucionais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

UNICEF. **Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene**, 2017. Disponível em: <[https://www.unicef.org/sites/default/files/press-releases/glo-media - Progress\\_on\\_Drinking\\_Water\\_Sanitation\\_and\\_Hygiene\\_2017.pdf](https://www.unicef.org/sites/default/files/press-releases/glo-media - Progress_on_Drinking_Water_Sanitation_and_Hygiene_2017.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais: Uma Leitura da Jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2006.

**Trabalho recebido em 02 de abril de 2019**

**Aceito em 07 de dezembro de 2020**