

## RESUMO

Discute-se neste artigo o serviço público de saneamento básico e os principais aspectos da Lei nº 11.445/07 editada para regular a prestação deste serviço no país, visando solucionar antigo problema social das cidades brasileiras. Questiona-se, em especial, o artigo 40, inciso V, da nova legislação que trata da possibilidade de corte do fornecimento de água em afronta ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Saneamento básico. Lei nº 11.445/07. Distribuição de água. Inadimplemento. Corte ou Interrupção. Dignidade da pessoa humana.

## ABSTRACT

This article discusses the utility of basic sanitation and the main aspects of Law No. 11.445/07 issued to regulate the provision of service in the country, aiming to solve the social problem of old cities. It is questionable, in particular, Article 40, paragraph V, the new legislation that deals with the possibility of cutting off the supply of water in violation of the fundamental principle of human dignity.

**Keywords:** Basic sanitation. Law No. 11.445/07. Water supply. Insolvency. Cut or break. Human dignity

\* Professora de Direito Administrativo das FMU- Faculdades Metropolitanas Unidas. Advogada graduada pelas FMU. Especialista em Direito Constitucional pela ESDC - Escola Superior de Direito Constitucional e Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela UNIMES – Universidade Metropolitana de Santos.

## 1. INTRODUÇÃO

Questão bastante discutida na doutrina e na jurisprudência diz respeito ao corte de fornecimento de água em razão do inadimplemento do consumidor. É importante destacar que a matéria posta assume antes de mais nada um cunho constitucional, na medida em que os serviços de saneamento básico, dentre os quais se encontra o de distribuição de água, são tidos como essenciais à saúde das pessoas.

De fato, o saneamento básico corresponde a uma série de políticas voltadas à melhoria do meio físico onde a pessoa humana habita, visando criar melhores condições de salubridade a fim de assegurar a vida e a saúde dos habitantes de determinada localidade. Dessa forma, estabelece-se íntima relação entre o saneamento básico e a saúde da pessoa humana.

Modernamente, tem-se entendido como ações integrantes do saneamento básico no Brasil as seguintes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública, incluindo todas as fases de manejo de resíduos sólidos domésticos, drenagem pluvial e até controle de artrópodes (grupo de invertebrados que compreende os aracnídeos, crustáceos e insetos) e roedores.

Inúmeros são os casos de doenças diretamente ligadas à falta de saneamento básico no Brasil. Dessa forma, há íntima ligação entre a saúde e bem-estar do homem e o direito ao saneamento adequado, de modo a indicar que é impossível falar em saúde sem discorrer a respeito do saneamento básico. Assim, a solução para uma sadia qualidade de vida de nossos habitantes deixou de ser uma questão apenas de saúde pública e ganhou contornos sociais.

Para que essa mudança aconteça, o país deve propor a solução definitiva nas áreas das políticas públicas, especialmente no campo da medicina preventiva e no de saneamento básico adequado. Sem essas medidas sociopreventivas é impossível começar qualquer mudança no país e assegurar um desenvolvimento sustentável das cidades e do meio ambiente nacional.

O artigo 225 da Constituição Federal, marco inovador de proteção ambiental constitucional, refere-se ao bem ambiental como de uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida, consagrando-o como um bem de natureza metaindividual, vale dizer, bem que pertence a todos ao mesmo tempo, podendo ser usufruído por toda a coletividade de pessoas, dentro dos limites fixados pela própria Carta Constitucional.

No caso de saneamento básico, a questão não é diferente, dada sua natureza de bem ambiental. De fato, o direito ao saneamento básico assegura não somente a saúde da pessoa, com sua integralidade físico-psíquica, mas também impõe ao Poder Público, em especial o municipal, uma vez que é no Município que a pessoa desenvolve suas atividades cotidianas, o dever de fornecer condições mínimas de sobrevivência e de vida digna, tal como distribuição de água, esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos, habitação regular e adequada, dentre outros serviços.

O descaso e a ausência de investimentos públicos na área de saneamento básico têm contribuído para a situação de caos e de abandono, principalmente nos centros urbanos, em que é possível detectar problemas de contaminação de mananciais, habitações irregulares e ocupações por favelas, enchentes e lixos, dengue, diarreia e morte anuais.

Nesse contexto, foi publicada a Lei nº 11.445/2007, distribuída em dez capítulos, consagrada como um marco regulatório no direito ambiental brasileiro, pretendendo resolver de forma definitiva os problemas decorrentes do serviço de saneamento básico no Brasil.

## 2. PRINCÍPIOS DA LEI Nº 11.445/07 PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A Lei nº 11.445/2007 é federal e cuida de tratar as diretrizes nacionais de saneamento básico – LDNSB – Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico –, e das normas para a política federal de saneamento.

Após longo período de tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 11.445, de 5 de

janeiro de 2007, foi aprovada com fulcro nos artigos 21, inciso XX da Constituição Federal, segundo o qual “compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, bem como nos artigos 200, inciso IV da mesma Carta que dispõe que “ao Sistema Único de Saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei participar da formulação e da execução das ações de saneamento básico”, tendo em vista a íntima relação entre a saúde e o tema exposto.

Uma análise das exposições de motivos que acompanham a referida Lei dá conta, dentre outras questões, da necessidade urgente deste marco regulatório, haja vista que o antigo PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico – mostrou-se insuficiente para resolver definitivamente a questão do saneamento básico no país, bem como em razão de diversos contratos de concessão de serviços públicos nesta área que já se findaram ou que estão na iminência de se extinguirem, levando os Municípios a assumirem diretamente a prestação deste serviço ou contratar com a iniciativa privada, motivo porque a Lei é necessária para dar uma melhor regulação dos serviços que passarão a ser prestados sob esse título.

Preconiza, assim, o artigo 1º da referida norma que “esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico”. Em relação ao artigo 1º da referida Lei cabem algumas observações iniciais.

A Lei nº 11.445/2007, com fulcro propriamente no artigo 21, inciso XX da CF, estabelece *diretrizes nacionais*. Ao que tudo indica, a expressão *diretrizes* refere-se à ideia de normas gerais sobre o saneamento básico, a serem seguidas por todos os entes da Federação, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, já que tais diretrizes são nacionais, aplicáveis a todos os entes federativos, sem exceção.

Assim, à União coube estabelecer apenas normas gerais sobre a matéria, evitando que tal ente federativo disponha sobre minúcias e particularidades cabíveis aos demais entes federados, Estados, DF e Municípios. E não poderia ser diferente, já que a Lei nº

11.445/2007, ao assim agir, somente veio respeitar as disposições constitucionais de repartição de competências previstas entre os entes.

De fato, Luiz Henrique Antunes Alochio, ao comentar a opção legislativa a respeito do termo *diretrizes*, assim se manifestou:

Bem agiu o legislador, pelo menos, ao referir no art. 1º que a nova lei dispõe a respeito de ‘diretrizes nacionais’ sobre o saneamento básico. Agiu bem por duas razões: a primeira, pois a palavra ‘diretrizes’ define o tom dos limites das ‘normas gerais’ federais sobre a questão do saneamento, nível este que preferencialmente deveria ser respeitado pela União, evitando ingressar em minúcias (geralmente competência normativa local). Por outra banda, o uso da expressão ‘nacionais’ nos indica que não se trata de uma Lei Federal, mas, isto sim, de uma Lei Nacional, quanto às diretrizes do saneamento. Evita-se, em tese, uma intervenção legislativa da União em assuntos de interesse local ou estadual (pelas regiões metropolitanas). Mas, é necessário o cuidado na interpretação, pois não basta a lei dizer que dita regras gerais e diretrizes: é preciso que o conteúdo normativo seja, de fato, uma diretriz.<sup>1</sup>

Realmente, não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 também atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente em matéria de direito urbanístico, dentre a qual se destaca a disciplina de saneamento básico, cabendo à União editar normas gerais e aos Estados e Distrito Federal editar normas específicas. Além disso, lembre-se que a competência da União para editar normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados e DF, que poderão esclarecer mais detalhadamente as normas gerais editadas pela União.

<sup>1</sup> **Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**, Campinas, SP: Millennium, 2007, p. 3.

Quanto aos Municípios, a Constituição Federal, no artigo 30, atribui a este ente federado competência para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I); suplementar a legislação federal e a estadual no que couber – entenda-se “dentro de seu interesse local” – (inciso II), bem como organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (inciso V), no qual também se inclui o de saneamento básico.

Paulo José Villela Lomar, em obra coordenada por Toshio Mukai, comenta a questão destacando nesse sentido que:

Por oportuno, importa assinalar que, na aplicação das diretrizes nacionais, deve ser considerada a posição institucional de cada ente federativo no seio da federação, o que implica a observância do princípio da subsidiariedade implícito no sistema federativo brasileiro. Subsidiariedade significa a aplicação efetiva do princípio da descentralização política inerente ao sistema federativo, de modo que se respeite a autonomia municipal para atendimento do interesse local, reservando-se a atuação do Estado Federado para as matérias intermunicipais de interesse público, que afetem ou interessem à população de dois ou mais municípios situados em seu território, e da União para as matérias interestaduais, que afetem ou interessem à população de dois ou mais Estados Federados.<sup>2</sup>

Além disso, a Lei nº 11.445/2007 ainda cuida de normas para a política federal de saneamento básico, conforme preceitos do próprio artigo 1º, vale dizer, regras que estão a cabo dos órgãos e entidade federais na política de saneamento básico, reunidas no capítulo IX, artigos 48 a 53 da Lei, que deverão, obviamente, respeitar as esferas estaduais e municipais de atuação.

<sup>2</sup> MUKAI, Toshio (coord.). **Saneamento básico. Diretrizes gerais. Comentários à Lei 11.445 de 2007.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 9.

Por sua vez, o artigo 2º estabelece os princípios fundamentais a que se sujeitam os serviços de saneamento básico. De fato, como a Lei nº 11.445/2007 traça as diretrizes nacionais do saneamento básico, é fácil perceber que várias dessas diretrizes se apresentam sob a forma principiológica, aplicando-se a todos os entes da Federação no atendimento deste serviço, sem exceção.

Passamos, a seguir, a abordar quais são esses princípios fundamentais.

Estatui o artigo 2º que “os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: I – universalização do acesso”. Coloca-se a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico como primeiro princípio fundamental de sua prestação. É o acesso a todos os serviços de saneamento básico por todos os cidadãos, sem exceção.

Na verdade, a consagração do princípio da universalização do acesso é uma decorrência lógico dos próprios princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos nos artigos 1º ao 4º da Constituição Federal.

Em outras palavras, todos têm direito fundamental à cidade que possibilite vida digna. Tal cidade deve ser aquela dotada de infra-estrutura urbana adequada, que abrange a destinada ao saneamento básico, e na qual sejam prestados os serviços públicos compreendidos por este conceito, sem prejuízo da moradia, do trabalho, do transporte urbano e do lazer. A maioria da população vive nas cidades onde exerce a cidadania e os seus direitos fundamentais e, portanto, tem direito à vida digna numa sociedade livre, justa e solidária (inciso I do art. 3º da Constituição Brasileira).<sup>3</sup>

Luiz Henrique Antunes Alochio esclarece de forma bem interessante que a universalidade não se confunde com generalidade, porque não é simplesmente colocar o serviço de saneamento básico à

<sup>3</sup> Ibid., p. 17.

disposição dos usuários, mas garantir efetivamente o serviço a todos, comentando o referido autor ainda a respeito das consequências da universalização:

O serviços de saneamento não é um fim em si mesmo. Ele é um vetor para a obtenção da salubridade ambiental, de condições de vidas dignas e outras tantas situações. Somente se o saneamento fosse um fim em si mesmo, bastaria a mera generalidade para colocá-lo à disposição dos usuários. Porém, no caso da universalidade, é preciso que o serviço seja efetivamente acessado e usufruído para que se atinjam objetivos maiores: v.g., a salubridade ambiental e condições de saúde para os cidadãos, como já referido. Digase, ainda, agora observando sob a perspectiva da contributividade, o Princípio da Universalização autorizará os subsídios para que se possam construir tarifas ou taxas sociais e para que se limitem aos casos extremos as possibilidades de suspensão de fornecimento em situações de inadimplência. Decorrerá também desse princípio a regra do art. 30, III, quando faz referência a consumo mínimo, de forma a preservarem-se o interesse da saúde e outros valores inerentes ao saneamento, e às tarifas mínimas para que se possa manter o serviço à disposição dos usuários (art. 30, IV).<sup>4</sup>

O próximo princípio fundamental é o da integralidade (art. 2º, inciso II). Significa dizer que a Lei nº 11.445/2007 pretende que o serviço de saneamento básico seja integral, que sejam empreendidas todas as ações e atividades que compõem o serviço de saneamento para o adequado atendimento da população, com a maior eficiência. Enquanto a universalização diz respeito aos usuários, já que garante o pleno acesso, a integralidade diz

respeito ao próprio serviço de saneamento, cujas ações deverão ser integradas para satisfazer as necessidades dos usuários. Assim, todos os serviços integrantes do saneamento deverão ser integrados para maximizar os resultados.

Dessa forma, os serviços de abastecimento de água deverão ser integrados com o de coleta de esgoto, com o de drenagem de águas pluviais e com o de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana. É integralização de todos os serviços que compõem o chamado direito de saneamento. Na verdade, essa integralidade das ações voltadas à satisfação dos serviços de saneamento levará a outra consequência adotada pela Lei, que é a prestação regionalizada dos serviços.

Além disso, a Lei nº 11.445/2007 ainda estabelece em seu artigo 2º, inciso III, o princípio do abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente. Tal diretriz parece ser óbvia, já que a realização das atividades de saneamento básico não deverá contrariar as regras de saúde pública e de meio ambiente. Da mesma forma e na mesma esteira do raciocínio, os serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais devem ser adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado (art. 2º, inciso IV).

A preocupação do legislador no que tange ao assunto existe porque, conforme explica Luiz Henrique Antunes Alochio, tais serviços de drenagem e manejo de águas pluviais sempre foram destituídos de arrecadação direta por parte do Poder Público ou da empresa concessionária, de modo que

são deixados em segundo plano. Agora, a Legislação Nacional que traz as diretrizes do saneamento elege, enquanto princípio, a necessidade de se tornarem disponíveis, em todas as áreas urbanas, os serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais. E mais, esses serviços devem ser disponibilizados de maneira tal que sejam adequados à

<sup>4</sup> **Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**, p. 6.

saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado.<sup>5</sup>

O artigo 2º, inciso V, por sua vez, fala na adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais. É claro que a intenção do legislador está voltada à prestação das atividades de saneamento, levando-se em conta as particularidades de cada região ou de cada localidade. Isso fica fácil de entender já que pela extensão do território nacional é evidente que o Poder Público irá se deparar com situações que exijam métodos e planejamentos diferenciados, o que deverá ser atendido e não ignorado pelo administrador ou prestador do serviço. Evita-se, com tal princípio, a elaboração de modelos prontos de planejamentos, pois estes serão incapazes de atender as especificidades locais.

O artigo 2º, inciso VI da Lei nº 11.445/2007, ainda estabelece a necessidade de articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante. Assim, o que se pretende é que a prestação dos serviços de saneamento básico seja feita de modo compatível com as demais políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional e de toda e qualquer política voltada à melhoria de vida dos habitantes. Vedam-se atitudes isoladas que não poderão contribuir para a melhoria da vida nas cidades.

Por sua vez, também foi consagrado pela lei o princípio da eficiência e sustentabilidade econômica (art. 2º, inciso VII). Eficiência, já que os serviços de saneamento básico deverão ser prestados buscando-se o melhor resultado, a melhor qualidade, o menor tempo e o menor gasto. Todos os aspectos da eficiência deverão ser observados na sua prestação, sem exceção. Economicidade ou sustentabilidade econômica significa que o prestador está autorizado a cobrar tarifas, taxas e tributos capazes de

angariar recursos suficientes para a busca dessa eficiência. Os serviços demandam custos que deverão ser repartidos entre os consumidores. Claro que:

a sustentabilidade econômico-financeira, segundo a lei, deve ser compatível com a adoção de subsídios tarifários e não tarifários, sempre que necessário, para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.<sup>6</sup>

A Lei nº 11.445/2007 ainda prevê no artigo 2º, inciso VIII, a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas. O legislador então estabelece a necessidade de serem adotadas as técnicas apropriadas aos serviços de saneamento básico, variando tal tecnologia conforme a capacidade contributiva dos seus usuários. Há de se tomar muito cuidado com a interpretação deste princípio, que poderá levar a um equívoco muito perigoso.

Com certeza não foi intenção do legislador estipular que para consumidores ricos as técnicas serão umas e para consumidores pobres as técnicas serão outras, ou nenhuma. Tanto é verdade que o mesmo artigo fala na adoção de soluções graduais e progressivas.

Porém, há uma ponderação principal a ser feita: a falta de condições econômicas dos usuários, por si, não pode ser fator impeditivo ou mesmo inibidor da adoção de melhores tecnologias. Há que se considerar a possibilidade de subsídios diretos, como previsto no art. 3º, VII, no art. 11, § 2º, III, alínea c, no art. 12, § 1º, II, no art. 23, IX, no art. 25, § 2º, no art. 29, § 20, e ainda

<sup>5</sup> Ibid., p. 5.

<sup>6</sup> Toshio Mukai (coord.). **Saneamento básico. Diretrizes gerais. Comentários à Lei 11.445 de 2007**, p. 18.

no art. 31, todos transcritos ao final do livro (Anexo I).<sup>7</sup>

alteração deste paradigma, gerando confiabilidade na área de saneamento.<sup>8</sup>

Outro princípio instituído é a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados, conforme artigo 2º, inciso IX. Essa transparência é uma exigência necessária para o próprio controle social e decorre do próprio princípio da publicidade aplicável a todos os Poderes Públicos, em qualquer esfera do governo (art. 37, *caput*, da CF). Quanto maior a publicidade, maior o controle social. De fato, com a transparência, a Lei nº 11.445/2007 pretende que os entes federados, aos quais cabem as prestações dos serviços públicos de saneamento básico, mantenham um cadastro de informações sobre dados relevantes a respeito do planejamento e prestação de tais serviços.

Mas a transparência não significa apenas isso. Seguindo exemplo do que foi adotado pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), cuja diretriz fundamental é a participação social democrática na gestão das cidades, pelo princípio da transparência parece que o legislador também intenta que sejam oferecidas todas as possibilidades de participação popular no planejamento e na implantação dos serviços de saneamento básico, tais como consultas à população, acompanhamento na execução dos planos, debates, audiências públicas, que se fizerem necessárias.

O processo decisório deverá ser institucionalizado, aberto, franco, representativo da necessidade de boa-fé e de confiança mútua entre usuários e gestores dos serviços. Hoje, nem mesmo se tem certeza, na maioria das vezes, em que razões se baseiam as políticas de taxas e tarifas. Raramente se divulgam as razões pelas quais foram eleitos os valores das tabelas de cobrança: há um vácuo de informação. O princípio da transparência pretenderá ser um marco na

A Lei nº 11.445/2007 ainda estatui o princípio do controle social (art. 2º, inciso X). Como dito anteriormente, decorrência direta do princípio da transparência. Espera-se, sinceramente, que tal princípio não se torne letra morta da Lei, mas se efetive com ampla participação popular no processo decisório das medidas e dos planos voltados à prestação de um serviço que influenciará frontalmente o desenvolvimento urbano de seus usuários.

A nova legislação ainda se refere aos princípios da segurança, qualidade e regularidade dos serviços de saneamento básico (art. 2º, inciso XI). Quanto à segurança e qualidade dos serviços de saneamento básico não há muito a se dizer. Os serviços de saneamento básico devem ser prestados de maneira segura, sem expor os consumidores e o meio ambiente a riscos. Da mesma forma, os serviços devem atender padrões de qualidade mínimos, sejam prestados direta ou indiretamente.

### 3. O CORTE NO FORNECIMENTO DE ÁGUA E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Interessante questão que se coloca é no tocante à regularidade dos serviços de saneamento básico, surgindo dúvida que sempre pairou na doutrina e na jurisprudência a respeito da possibilidade ou não de cortes no fornecimento destes serviços.

A respeito deste tema é importante destacar que a Lei nº 11.445/2007 tenta pacificar o entendimento trazendo, em seu artigo 40, cinco situações autorizadas de interrupção dos serviços, dentre as quais se encontra aquela que se refere ao corte por inadimplemento do consumidor.

Assim, dispõe o citado artigo 40 da Lei:

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

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

<sup>7</sup> Luiz Henrique Antunes Alochio, **Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**, p. 13.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 14.

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Sobre a possibilidade de corte do fornecimento de água por inadimplemento do consumidor, Alochio comenta a questão nos seguintes termos:

(...)

e) Inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado: não se pode usar o corte de fornecimento com coação para quitação de inadimplências. Se, por ventura, as faturas atuais estejam quitadas, não se pode suspender o fornecimento para coagir os pagamentos dos meses pretéritos. Já decidiu o Superior

Tribunal de Justiça, Agravo de Instrumento n. 676.901 – RS, Rel. Min. José Delgado, que o corte de água potável pressupõe o inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo, sendo inviável, pois, a suspensão do abastecimento em razão de débitos antigos, em relação aos quais a companhia deve utilizar-se dos meios ordinários de cobrança, não se admitindo qualquer espécie de constrangimento ou ameaça ao consumidor, nos termos do art. 42 do CDC.<sup>9</sup>

Nesse mesmo sentido, cita-se ainda a seguinte decisão do Colendo Superior Tribunal de Justiça a respeito:

Processo: AgRg no REsp 1074977  
RJ 2008/0158909-7  
Relator(a): Ministro CASTRO MEIRA  
Julgamento:01/10/2009  
Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA  
Publicação: DJe 14/10/2009

**Ementa**

“ADMINISTRATIVO. ÁGUA. FORNECIMENTO. CORTE. DÉBITO ANTIGO. ILEGALIDADE.

1. É indevido o corte do fornecimento de água nos casos em que se trata de cobrança de débitos antigos e consolidados, os quais devem ser reivindicados pelas concessionárias por meio das vias ordinárias de cobrança, sob pena de infringir-se o disposto no art. 42 do Código de Defesa do Consumidor. Incidência da Súmula 83/STJ. Agravo regimental não provido.

Por sua vez, Ricardo Kling Donini, em artigo publicado a respeito do tema, defende de maneira bem criteriosa a **inconstitucionalidade** deste dispositivo legal. De fato, a interrupção dos serviços de abastecimento de água, considerados indispensáveis e essenciais à vida dos cidadãos não pode ficar à mercê de eventuais

<sup>9</sup> **Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**, pp. 107-108.

inadimplementos dos usuários, cabendo ao Poder Público Municipal ou ao prestador dos serviços outros mecanismos jurídicos viáveis para a resolução da inadimplência.

Confira-se nesse sentido o trecho do citado artigo:

Ora, embora seja um serviço que pressupõe remuneração do usuário, a ausência de água implica necessariamente na negação ao usuário de elemento essencial à vida, valor que transcende a esfera jurídica e constitucional. Ademais, a previsão constitucional (art. 1º, III) da dignidade da pessoa humana como fundamento de nosso Estado Democrático de Direito traz a importância que o legislador constitucional deu aos elementos que compõem tal dignidade. Com isso, entendemos que podem o Estado e seus prestadores de serviço se valer de todos os mecanismos legalmente possíveis para buscar o pagamento dos valores, como execução judicial, penhora de bens que não o de família, e busca de fraudes que escondam o patrimônio do usuário. Todavia, não encontrados pelo Estado ou por seu prestador de serviços, bens que possam dar azo ao adimplemento das dívidas, não há suporte constitucional, a partir de uma interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, para se interromper o fornecimento de água ao usuário, exatamente por ser ônus do Poder Público a manutenção da vida e dignidade de seus cidadãos, caracterizando-se a inconstitucionalidade. O que consideramos relevante para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de prestação de serviços, quando é o caso, é a previsão contratual de mecanismos de compensação ao prestador nos casos de inadimplência sem real capacidade patrimonial de pagamento. Seja por meio de compensações fiscais, seja por meio de recursos orçamentários, há diversos modos de se manter o equilíbrio dos contratos sem

prejudicar o usuário desamparado financeiramente.”<sup>10</sup>

Com razão o autor acima a respeito do tema ao defender a inconstitucionalidade do artigo 40, inciso V da Lei nº 11.445/07. Admitir-se o corte do fornecimento de água, ainda que somente no que tange a débitos atuais do consumidor, após sua devida notificação, é consagrar um retrocesso no direito brasileiro violador da dignidade da pessoa humana.

Assim, não se pode admitir que os serviços de distribuição de água potável, diante de sua essencialidade e imprescindibilidade para uma vida digna, cedam em face da inadimplência do consumidor, ainda mais quando se consagra constitucionalmente o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), estando a Lei nº 11.445/07, em flagrante inconstitucionalidade material.

A dignidade da pessoa humana, que, nos termos do postulado de Rizzatto Nunes, é o “primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarda dos direitos individuais”, constitui-se em verdadeira linha mestra que deverá ser seguida no estabelecimento dos demais direitos exigidos para que a pessoa viva na sociedade contemporânea, ao menos nos padrões mínimos suficientes para a consecução de suas necessidades básicas e o desenvolvimento de suas potencialidades.<sup>11</sup>

Enfim, a prestação dos serviços de saneamento básico é um dever do Estado e das concessionárias, que deverão respeitar os princípios da universalidade de acesso e regularidade da prestação, sem qualquer interrupção, cabendo a eles buscar por todas as vias cabíveis judicialmente a cobrança dos débitos em aberto, por se tratar da interpretação mais compatível com os

<sup>10</sup> DONINI, Ricardo Kling. Saneamento básico e a Lei nº 11.445/07 – comentários acerca da nova formatação legal. *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, pp. 52-53.

<sup>11</sup> RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio. **Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana – doutrina e jurisprudência**, São Paulo: Saraiva, 2002, p. 45.

fundamentos constitucionais consagrados na República Federativa do Brasil.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, então, que os serviços de saneamento básico estão compreendidos pela atual Constituição Federal como de natureza ambiental, dentre os bens de uso comum do povo, considerados essenciais à vida digna dos cidadãos brasileiros.

Haja vista esta essencialidade e imprescindibilidade dos serviços que integram o saneamento básico, o descaso e o abandono com que foram tratados pelo Poder Público, surge a Lei nº 11.445/07 com o fim de solucionar de vez um problema que ainda atinge milhares de cidades do Brasil.

A despeito da adoção de diversos princípios fundamentais e orientadores da prestação destes serviços pelo Poder Público e por concessionárias, consagrou a legislação, em seu art. 40, inciso V, a possibilidade de corte do fornecimento de água, após a notificação do consumidor, por inadimplemento de débito atual, em consonância com algumas decisões adotados pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça.

Mostra-se, assim, inconstitucional o texto do referido artigo 40, inciso V, da Lei nº 11.445/07, tendo em vista que o corte do fornecimento de um serviço essencial à vida digna está em flagrante afronta aos princípios constitucionais consagrados, mais propriamente, o fundamental da dignidade da pessoa humana, artigo 1º, inciso III, da CF.

#### REFERÊNCIAS

---

- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007)**. Campinas, SP: Millennium, 2007.
- DONINI, Ricardo Kling. Saneamento básico e a Lei nº 11.445/07 – comentários acerca da nova formatação legal. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 29-67, jul./dez. 2007.
- MUKAI, Toshio (coord.). **Saneamento básico. Diretrizes gerais. Comentários à Lei 11.445 de 2007**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio. **Princípio constitucional da dignidade da pessoa humana – doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.